KPG

Muhammad Aqil Irham

DEMOKRASI
MUKA DUA
Membaca Ulang
Pilkada di Indonesia

Transformasi politik penting dari era otoritarian ke demokrasi menghadirkan berbagai fenomena baru di masyarakat Indonesia. Desentralisasi, otonomi daerah, pemilihan presiden dan kepala daerah langsung, merupakan beberapa wujud positif yang dihadirkan era demokrasi. Namun pada saat yang sama, belum terwujud secara luas kedekatan energi besar mesin pembangunan dengan masyarakat akibat 'semakin berlikunya proses politik'. Ini merupakan sisi negatif demokrasi yang harus dihadapi saat ini. Bahkan meluasnya korupsi, termasuk *money politics* menjadikan demokrasi dipertanyakan. Buku ini membantu kita memahami proses transisi dan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

—Dr Arie Setiabudi Soesilo MSc, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

Penulis menyadari sepenuhnya gejolak demokrasi yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia. Buku ini secara utuh memberikan pandangan yang jelas, khususnya terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia.

—Robert Endi Jaweng, Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Buku tentang 'demokrasi muka dua' ini—atau menurut istilah Warren *duplicity democracy*—dengan cerdas membedah persoalan pemilihan kepala (Pilkada) di Indonesia. Relasi di antara kelompok-kelompok kepentingan dalam proses demokrasi tersebut sangat dipengaruhi oleh penguasaan mereka atas sumber daya lokal yang kerap dimanfaatkan untuk meredam tekanan yang muncul. Hal ini secara detail dijelaskan oleh penulis melalui telaahnya terhadap praktik Pilkada di Indonesia.

—Made Suwandi PhD, Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara

Pilkada merupakan proses yang dilewati bangsa ini. Kadang ada dampak-dampak tak terduga dari proses pemilihan langsung oleh rakyat. Namun demokrasi memang memerlukan jalan panjang dan kadang 'ada korban'. Rakyat telah menggunakan haknya, tinggal pemenang melaksanakan kewajibannya. Bahwa ada yang perlu diperbaiki dalam pelaksanaan Pilkada memang merupakan keharusan. Namun perlu digarisbawahi, pengelola uang rakyat sebaiknya mendapat mandat dari rakyat.

—H. Saifullah Yusuf, Wakil Gubernur Jawa Timur

DEMOKRASI MUKA DUA

Membaca Ulang Pilkada di Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana

Pasal 113

(1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).

(2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

(3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

DEMOKRASI MUKA DUA

Membaca Ulang Pilkada di Indonesia

Muhammad Aqil Irham

Jakarta:
KPG (Kepustakaan Populer Gramedia)

Untuk
istriku Yuliyati Harnafal Zamas
dan anak-anakku:
Rif'at Ayu Wijdan Irham
Naura Ghina Asy Shofa Irham
Muhammad Zayyed Zidane Irham
Muhammad Zayyed Zamroni Irham

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR SINGKATAN

ABG	: ABRI, Birokrat, Golkar
ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD/ ADT	: Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBD-P	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Perubahan
Baperjakat	: Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Dapil	: Daerah Pemilihan
DIM	: Daftar Inventaris Masalah
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DOB	: Daerah Otonomi Baru
DP4	: Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
FGD	: Focus Group Discussion
FITRA	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKAD	: Forum Konstituen Anggota Dewan
Gerindra	: Gerakan Indonesia Raya
Golkar	: Golongan Karya
Hanura	: Hati Nurani Rakyat
ICW	: Indonesian Corruption Watch
JPPR	: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
KKN	: korupsi, kolusi, dan nepotisme
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPOD	: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KPPS	: Kelompok Panitia Pemungutan Suara
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KTA	: kartu tanda anggota
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NASAKOM	: Nasionalis, Agama, dan Komunis
NGO	: Non Government Organization
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NU	: Nahdlatul Ulama
Ormas	: organisasi masyarakat
PAN	: Partai Amanat Nasional
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah

PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Pokja Otda	: Kelompok Kerja Otonomi Daerah
Polri	: Polisi Republik Indonesia
PPDP	: Petugas Pemutakhiran Data Pemilih
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan
PT	: Pengadilan Tinggi
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
Pussbik	: Pusat Strategi dan Kebijakan Publik
RIS	: Republik Indonesia Serikat
RT	: Rukun Tetangga
RUU	: Rancangan Undang-Undang
RW	: Rukun Warga
SIM	: Surat Izin Mengemudi
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
THR	: Tunjangan Hari Raya
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
URDI	: Urban and Development Institute
UU ASN	: Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara
YAPPIKA	: Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia
YIPD	: Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah
YLKI	: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

PENGANTAR PENULIS

BUKU ini diangkat dari hasil penelitian disertasi saya yang mengambil tema demokrasi lokal di Provinsi Lampung. Hasil penelitian tersebut kemudian saya kembangkan dengan isu-isu relevan yang lebih aktual dan perdalam dengan pembahasan teoretis yang lebih komprehensif.

Dalam proses olah pikir dan penyusunan buku ini, saya telah mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Maka sudah sepatutnya saya menyampaikan terima kasih kepada mereka, terutama kepada Prof. Sudarsono Hardjosoekarto PhD, Prof. Iwan Gardono Sujatmiko PhD, dan Dr I Made Suwandi MSoc, MSc.

Kepada Prof. Vedi Hadiz, Dr Arie Setiabudi Soesilo MSc, Robert Endi Jaweng, dan H. Saifullah Yusuf, terima kasih telah bersedia memberikan *endorsement* untuk buku ini .

Nusron Wahid telah banyak membantu dalam awal pengerjaan disertasi. Andi Rahman Alamsyah dan Muhammad Damm telah membantu saya dalam pengerjaan buku ini.

Penerbitan *Demokrasi Muka Dua* dan dua buku lanjutan yang akan mengikutinya semoga dapat memberi sumbangan untuk memahami, mengevaluasi, dan memperbaiki demokrasi di Indonesia. Akhir kata, selamat membaca!

April 2016
Muhammad Aqil Irham

PENDAHULUAN:

17 Tahun Demokrasi Indonesia

INDONESIA memasuki babak baru kehidupan yang lebih demokratis ketika gerakan Reformasi melanda di tahun 1998, ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto. Tuntutan luas masyarakat, mahasiswa, dan tokoh-tokoh Reformasi mendorong perubahan sosial politik. Mereka menekan legislatif untuk melakukan amandemen konstitusi serta mengeluarkan berbagai produk undang-undang yang mendukung kebijakan demokratisasi dan desentralisasi. Hasil amandemen UUD 1945 mendorong pemilihan presiden dan wakil presiden melalui mekanisme "satu orang satu suara" (*one man one vote*), menggantikan tradisi musyawarah mufakat melalui fraksi-fraksi sebagaimana

terjadi selama pemerintahan Presiden Soeharto.[1] Kali pertama mekanisme baru tersebut diterapkan, Abdurrahman Wahid dan Megawati menjadi presiden dan wakil presiden. Mereka terpilih melalui parlemen baru hasil perubahan UU paket politik, salah satunya mengatur tentang partai politik dan menjadi instrumen regulasi peserta Pemilu 7 Juni 1999.[2]

Setahun setelah kejatuhan Soeharto, reformasi institusional politik yang diperankan Presiden Habibie menjadi tonggak awal proses demokratisasi di Indonesia. Perubahan signifikan sistem kepartaian dan sistem Pemilu berimplikasi pada fungsi legislatif di parlemen serta hubungannya dengan presiden dan kepala daerah di eksekutif. Eksistensi partai politik dan fungsi-fungsinya dalam mendinamisasi masyarakat menjadi motor penggerak utama demokratisasi di arena Pemilu secara bebas tanpa lagi dibatasi dan dikooptasi negara.[3] Partai politik tumbuh dan berkembang dalam sistem multipartai yang didukung oleh reformasi institusi dan berbagai produk UU Partai Politik yang mendorong percepatan demokratisasi pasca-Orde Baru.[4] Partai-partai politik mengantarkan kader-

---

1 Amandemen pertama UUD 1945 dalam Sidang Umum MPR RI 19 Oktober 1999 banyak mengubah pola kekuasaan negara dan pemerintahan. Mengubah tata cara pemilihan presiden dan mengatur masa jabatannya, sementara kekuasaan legislatif memperoleh porsi besar dalam hal fungsi dan kewenangannya.

2 UU No. 2/1999 tentang Partai Politik mengakomodasi sistem multipartai pertama setelah Pemilu 1955 yang diikuti 48 partai politik pada Pemilu 7 Juni 1999. Parlemen baru hasil representasi multipartai memiliki fraksi-fraksi juga sebagaimana di parlemen sebelumnya, namun hak dan aspirasi anggota diberi otoritas dalam hal memilih presiden dan wakil presiden.

3 Sejak Orde Baru berdasarkan UU No. 3 Tahun 1975 dan diubah menjadi UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sampai 31 Januari 1999, jumlah partai dibatasi hanya dua, yaitu PPP dan PDI dan satu Golongan Karya dengan menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal.

4 UU No. 2/1999 tentang Partai Politik telah melahirkan 48 partai politik

kader mereka ke parlemen sebagai representasi yang menyuarakan aspirasi dan mengartikulasikan kepentingan rakyat berdasarkan daerah pemilihan (Dapil) masing-masing.

Di tingkat lokal atau daerah, instrumen UU No. 22 Tahun 1999 mendorong percepatan demokratisasi parlemen dalam memilih kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.[5] Perubahan ini tentu memperoleh dukungan masyarakat di daerah-daerah, karena selama ini gubernur, bupati, dan walikota selalu saja merupakan "kiriman" dari pusat yang memiliki latar belakang sosiologis ABRI, birokrat, dan Golkar (jalur ABG).[6] Adanya UU baru ini telah mendorong bangkitnya tokoh-tokoh lokal untuk tampil menjadi pemimpin daerah.

Perubahan undang-undang terus bergulir dengan hadirnya UU No. 32 Tahun 2004 yang makin memantapkan demokratisasi di Indonesia. Berdasarkan UU ini pemilihan kepala daerah tidak lagi dilaksanakan di parlemen, melainkan

---

yang sah peserta Pemilu 7 Juni 1999. UU No. 31/2002 mengikutsertakan 24 partai politik dalam Pemilu 5 April 2004 dan menghasilkan 17 partai yang duduk di 550 kursi DPR dan UU No. 2/2008 tentang Partai Politik mengikutsertakan 38 partai politik dalam Pemilu April 2009 dan menghasilkan 9 Parpol yang duduk 560 kursi DPR.

5 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mendorong desentralisasi dan demokratisasi di tingkat lokal (daerah) sehingga kapasitas lokalitas dan aktor-aktor masyarakat mempunyai peluang besar dalam menentukan kebijakan yang berpihak kepada rakyat langsung dan terutama dalam proses penentuan *local leadership*. Mekanisme *voting* di DPR-MPR dalam memilih presiden ditransfer ke tingkat daerah melalui DPRD dalam hal memilih gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati, dan walikota-wakil walikota.

6 Kekuasaan Orde Baru yang ditopang oleh UU No. 5/74 dan UU No. 5/1979 "mencengkeram" sampai di tingkat desa di mana militer menjadi aktor utama kepemimpinan kepala daerah. Sejak 1970, 20 dari 26 gubernur adalah militer aktif, bahkan pada 1997, di penghujung kekuasaan Soeharto, 14 dari 27 gubernur masih dari militer (dalam Nordholt dan Klinken, hlm. 15).

dipilih langsung oleh seluruh anggota masyarakat yang telah memenuhi persyaratan UU.[7] Implementasi UU dalam hal pemilihan kepala daerah secara langsung untuk pertama kali diselenggarakan dengan sukses pada Juni 2005 di 191 kabupaten. Pada Pilkada langsung kedua tahun 2010 terdapat 244 provinsi/kabupaten/kota yang menghasilkan konfigurasi aktor-aktor baru yang berasal dari berbagai kalangan masyarakat lokal itu sendiri (lihat tabel Pelaksanaan Pemilukada 2005-2014).

Tabel 1.1. Pelaksanaan Pemilukada Tahun 2005-2014

No.	Waktu Pemilukada	Jumlah provinsi	Kota	Kabupaten	Jumlah
1.	2005	7	174	32	213
2.	2006	7	60	11	78
3.	2007	6	23	12	41
4.	2008 dan 2009	12	107	35	154
5.	2010	7	182	35	224
6.	2011	5	71	11	87
7.	2012	5	56	18	79
8.	2013	14	103	33	148
9.	2014	1			1

Sumber: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, 2 Oktober 2014.

Hasil dari sejumlah Pilkada menunjukkan, demokrasi langsung telah menutup ruang bagi kalangan militer aktif dan

7 UU tentang Pemerintahan Daerah ini didasari oleh "suasana batin" di mana praktik demokrasi di parlemen menggunakan *money politics* dalam pemilihan kepala daerah. Untuk itu pemilihan langsung menjadi pilihan dengan harapan *money politics* semakin berkurang, karena melibatkan seluruh rakyat yang memenuhi syarat sebagai pemilih. Namun setelah berjalan lebih dari 10 tahun, ternyata praktik *money politics* malah semakin membesar dan membuat harga demokrasi menjadi semakin mahal dan hanya mampu "dibeli" oleh kalangan "berada" dan memiliki jaringan dengan pemodal.

birokrat untuk menjadi kepala daerah. Mekanisme UU hanya mengakomodasi calon kepala daerah yang berasal dari atau direkomendasikan oleh partai-partai politik dan calon-calon perseorangan.[8] Perbandingan mekanisme pemilihan dan konfigurasi aktor kepala daerah pada zaman Orde Baru, Reformasi, dan pasca-Reformasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.2. Perbandingan Mekanisme Pemilihan dan Aktor Kepala Daerah Antar-Rezim

Rezim	Mekanisme Pemilihan	Perubahan Institusional	Latar Belakang Sosiologis Aktor Kepala Daerah
Orde Baru	Fraksi-fraksi di DPRD	UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979	ABRI aktif, Golkar, birokrat/PNS
Reformasi	Setiap anggota DPRD	UU No. 22/1999	Eks-birokrat karier, pengusaha, partai politik, eks-ABRI dan Polri.
pasca-Reformasi	Langsung	UU No. 32/2004	Petahana, klan petahana, eks-birokrat, Parpol, pengusaha, tokoh masyarakat, independen

8 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. UU ini kemudian diamandemen dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta Pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam UU Pemda tersebut. Sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama "pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah" atau "Pemilukada".

	Langsung	UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda	Dinasti politik menjadi sorotan
		Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	-
-	Serentak	UU No. 8/2015 Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU	Sedang dalam tahapan, 9 Desember 2015

Sumber: telah diolah kembali.

Perkembangan selanjutnya, pada 9 Desember 2015 direncanakan digelar Pemilukada serentak di 272 daerah. Dari jumlah tersebut, 204 daerah merupakan daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2015, terdiri atas 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 6 kota. Adapun 68 daerah sisanya memiliki kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester pertama 2016, terdiri atas 1 provinsi dan 67 kabupaten/kota. Perjalanan penyelenggaraan Pemilukada serentak ini pun diwarnai banyak liku-liku dan kendala. Di beberapa daerah, agenda ini sempat terancam gagal dilaksanakan tepat waktu karena hanya ada satu pasangan ca-

lon yang lolos verifikasi. Selain itu, terdapat 86 daerah yang hanya memiliki dua pasang calon. Daerah-daerah tersebut juga berpotensi hanya memiliki pasangan calon tunggal jika salah satu calonnya tidak lolos verifikasi (*Kompas*, 7 Agustus 2015).

Menurut UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, apabila setelah dilakukan verifikasi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjadi peserta Pemilukada kurang dari dua pasangan calon, maka KPU akan membuka kembali pendaftaran selama tiga hari. Akibat dari keharusan Pemilukada diikuti oleh dua pasangan calon atau lebih adalah terjadinya perubahan jadwal dalam tahapan Pemilukada di daerah yang hanya memiliki calon tunggal. Untuk mengatasi persoalan ini, pada September 2015 MK mengeluarkan putusan yang memperbolehkan pelaksanaan Pemilukada dengan calon tunggal berdasarkan Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015. Putusan ini merupakan buah dari permohonan uji materi terhadap beberapa pasal dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang diajukan oleh Effendi Gazali dan Yayan Sakti Suryandaru (*Kompas*, 29 September 2015).

Pengalaman dan praktik-praktik demokrasi di era Reformasi dan setelahnya, baik demokrasi parlemen maupun demokrasi langsung dalam konteks Pilkada/Pemilukada, telah menimbulkan perubahan signifikan bila dibandingkan dengan praktik "demokrasi" di zaman Orde Baru. Pada era Orde Baru, pemerintahan daerah dan pemerintahan desa merupakan bagian dari kontrol pusat yang dikooptasi oleh negara. Kebijakan "masa mengambang" disertai pengondisian uniformitas infrastruktur politik telah menjauhkan rakyat, Ormas, dan partai politik dari proses-proses politik dan demokrasi. Kesemuanya ini terorientasi pada pengimplementasian konsep "pembangunan" yang bertujuan memperkuat sistem kekuasaan dalam pemerintahan yang serba birokratis (*bureaucratic heavy*) dan

memelihara ketertiban sosial dengan memperketat "stabilitas nasional".

Gelombang perubahan ke arah demokratisasi pasca-Orde Baru dianggap sebagai solusi yang tepat atas praktik otoritarianisme Soeharto. Namun demikian, belakangan diketahui juga bahwa solusi terbaik ini pun ternyata membawa masalah-masalah baru. Masalah-masalah seperti korupsi dan politik dinasti menunjukkan, penyelenggaraan Pilkada di daerah tidak selalu paralel dengan makna demokrasi yang sesungguhnya.

Perubahan sosial dan politik secara demokratis di tingkat lokal tentu diawali oleh kebijakan desentralisasi melalui instrumen undang-undang dan mekanisme peraturan pemerintah. Berikut kerangka konsep desentralisasi yang digunakan Duncan (2007) dengan mengutip beberapa ahli:

> "... Desentralisasi dipahami sebagai pemindahan kekuasaan administratif, fiskal, dan politik dari pemerintah pusat pada tingkat yang lebih bawah dalam hierarki kewilayahan dan administratif (Arghiros, 2001; Bird dan Rodriguez, 1999; Blunt dan Turner, 2005). Gagasan desentralisasi juga lebih ditujukan pada upaya merespons dan peduli pada kebutuhan-kebutuhan lokal (Ribot, 2004:11). Desentralisasi mendorong pertumbuhan demokrasi di mana warga lokal dapat melakukan kontrol lebih atas pemerintahannya sendiri (Crook dan Manor, 1998; Manor, 1999). Pemerintahan lokal semakin akuntabel di mata konstituen, mengarah pada kebijakan yang lebih baik dan memperkecil korupsi (Agrawal dan Ribot, 1999). Desentralisasi juga diklaim meningkatkan pengelolaan sumber daya alam (Kaimowitz dan Ribot, 2002). Dengan desentralisasi kepentingan minoritas etnik dan kelompok marginal lainnya dapat lebih dilindungi karena komunitas lokal dapat lebih mempertahankan kontrolnya atas urusannya sendiri (Kaimowitz et al., 1998; K¨alin, 1999). Namun di sisi yang

lain desentralisasi hanya memberi keuntungan pada elite lokal dan mengesampingkan minoritas etnik dan populasi yang kurang beruntung dari proses-proses politik (Hadiz, 2004a; Resosudarmo, 2005).

Kebijakan desentralisasi memang telah mendorong proses demokratisasi di tingkat lokal. Hal ini terlihat dari temuan-temuan para peneliti dan pendapat lembaga-lembaga kredibel. Webber (2006), misalnya, menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara demokratis terbesar di Dunia Ketiga. Freedom House (2006) menyatakan, pasca-Reformasi, pada 1999 Indonesia merupakan negara setengah demokrasi; namun sejak 2005, setelah dilaksanakannya Pemilukada, Indonesia telah sepenuhnya menjadi negara demokrasi. Demikian pula Diamond (2000); dengan antusias ia menyatakan bahwa di tengah-tengah menurunnya demokratisasi di tingkat global, Indonesia justru menunjukkan tanda-tanda demokratisasi yang semakin meningkat dan lebih baik.

Perubahan ke arah demokratisasi sebagaimana disebutkan di atas dipercaya sebagai tahapan konsolidasi demokrasi dari proses transisi demokrasi sebelumnya. Kondisi ini diperlihatkan dengan adanya pengakuan suara publik yang tidak bias gender dan ras dalam menentukan pemimpin eksekutif dan legislatif. Juga terlihat dari kontrol NGO dan meluasnya ruang publik untuk berpendapat secara independen, seperti aksi demo, acara bincang-bincang, dan opini di berbagai media (Jakarta Lawyer Club di *TVOne*, Suara Anda di *MetroTV*, komentar pengamat, artikel koran, dan sejenisnya). Ruang bagi tuntutan sengketa hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK) juga terbuka. Demikian pula dengan adanya UU Keterbukaan Informasi Publik dan Pelayanan Publik muncul perubahan yang memungkinkan warga negara mengakses informasi, pelayanan, dan hak-hak konstitusional.

Hak *judicial review* juga sudah banyak dipergunakan oleh warga negara, kelompok intelektual, dan pemangku kepentingan. Sebagai contoh, *judicial review* yang pernah dilakukan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono menyoal DPT (daftar pemilih tetap) sehingga menyelamatkan hak memilih jutaan warga negara (Sujatmiko, *Kompas*, 9 Juli 2009).[9] Demikian pula dengan contoh lain pengajuan permohonan uji materi yang telah disebutkan sebelumnya, yakni uji materi terhadap pasal-pasal mengenai keharusan adanya pasangan calon lebih dari satu dalam Pemilukada yang terdapat pada UU No. 8 Tahun 2015. Permohonan uji materi ini diajukan oleh Effendi Gazali dan Yayan Sakti Suryandaru. Peran signifikan aktor individual ini bisa menguat dan membesar bila sistem pendidikan dan rekrutmen politik, serta sistem perencanaan dan pengawasan pembangunan partisipatif, didesain secara baik untuk memenuhi kepentingan tersebut. Ruang publik semacam ini merupakan mekanisme demokrasi yang menjamin distribusi kekuasaan melebar ke segmen-segmen masyarakat sipil untuk mengkritik kinerja dan kebijakan pemerintah, bahkan negara. Dengan tahapan yang demikian ini, demokrasi kita sudah menapaki arah perubahan positif yang cukup berarti bagi kehidupan masyarakat Indonesia.

---

9 UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) berlaku efektif 1 Mei 2010, memberi ruang kepada setiap warga secara individu maupun kelompok untuk memperoleh informasi dan pelayanan publik sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas oleh badan-badan publik dan sekaligus juga sebagai wujud proses demokratisasi. UU ini tentu memberi dukungan bagi penguatan partisipasi publik di daerah dalam mengkritisi kebijakan pemda yang terkait pemenuhan kebutuhan dasar publik, misalnya kesehatan, pendidikan, kependudukan, pekerjaan dan sejenisnya. Hak konstitusional warga juga dimungkinkan melalui *judicial review* diajukan ke MA atau MK bila ada produk perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang bertentangan dengan UUD dan UU di atasnya.

Di tingkat lokal (daerah) demokrasi cukup prospektif dan dinamis. Walaupun seringkali memperlihatkan secara jelas "hura-hura pesta",[10] demokrasi di tingkat lokal memberi peluang bagi berubahnya konfigurasi elite lokal dan membuka ruang lebar bagi partisipasi warga/rakyat. Pilkada langsung sejak 2005 telah memberikan indikasi kuat bahwa demokrasi di Indonesia, meskipun mahal, terhindar dari politik kekerasan, kerusuhan, dan konflik sosial yang seringkali dikhawatirkan oleh banyak kalangan.

Dalam perspektif Schumpeter, demokrasi Indonesia merupakan demokrasi prosedural yang telah mencapai titik sukses yang menggembirakan. Schumpeter telah mengembangkan teori demokrasi yang menjadi landasan bagi formulasi modern konsep demokrasi. Gagasan Schumpeter ini dipahami secara luas sebagai metode demokratis (*the democratic method*) yang mencakupi makna kehendak rakyat (*the will of the people*) sebagai sumber (*source*) dan kebaikan umum (*the common good*) sebagai tujuan (*purpose*). Menurut Schumpeter metode demokrasi:

> *... is institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.*
>
> [... merupakan penataan institusional guna mencapai keputusan-keputusan politis di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan melalui perjuangan kompetitif demi memenangkan suara rakyat.]

---

10 Pesta lebih dekat maknanya dengan biaya. Menjadi wajar apabila pesta demokrasi menyerap anggaran besar yang dibiayai negara (APBD) dan modal dari masing-masing kandidat untuk memenangi kontestasi. Dengan adanya pesta yang mahal ini, banyak kajian menjadi relevan dan paralel dengan maraknya korupsi kepala daerah.

Mengikuti tradisi Schumpeter, Huntington memaknai demokrasi dalam makna luas, yakni membuat kebijakan kolektif dan seleksi politik melalui pemilihan umum secara periodik, jujur, dan terbuka dalam mana semua kandidat berkompetisi secara bebas dan orang-orang dewasa yang telah memenuhi syarat menjadi pemilihnya. Dengan kata lain, Huntington memaknai demokrasi dalam dua dimensi: *kontestasi* dan *partisipasi* (Huntington, 1991:6). Dalam perspektif ini, demokrasi lokal di Indonesia pasca-Reformasi menemukan landasan teoretisnya yang relevan.

Demokratisasi pasca-Reformasi memang telah membuahkan perubahan yang menumbuhkan kekuatan lokalitas, terbukanya akses warga dan kelompok masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, serta pujian dunia internasional. Namun demikian, perkembangan ini tidak luput dari situasi problematik yang serba kompleks. Situasi problematik tersebut menunjukkan adanya paradoks dalam prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Mendekati dua dasawarsa pasca-tumbangnya rezim nondemokratis, reformasi kelembagaan politik menghadirkan pemetaan problematik baru yang belum pernah terjadi di era sebelumnya. Pencegahan penyimpangan kekuasaan tampak kian kurang optimal di tingkal lokal akibat munculnya sentralisme lokal. Fenomena korupsi hadir secara terang benderang, bukan hanya di tingkat nasional, melainkan juga menyebar di tingkat lokal ke berbagai daerah.

Hingga 2014, sebanyak 42 anggota DPR menjadi terdakwa tindak pidana korupsi, 30 anggota DPR diduga terlibat kasus suap dalam pemilihan Deputi Senior Gubernur BI, beberapa mantan menteri ditahan karena kasus korupsi. Bahkan pada 2014, Menteri Pemuda dan Olahraga Andi Mallarangeng harus mundur dari jabatannya karena dicekal dan ditetapkan sebagai tersangka kasus Hambalang oleh Komisi Pemberantasan

Korupsi (KPK). Muncul pula kasus-kasus mafia pajak serta rekening gendut petinggi-petinggi Polri dan PNS. Bahkan jenderal aktif di lingkungan Polri menjadi tersangka dalam kasus simulator surat izin mengemudi (SIM). Para elite partai juga tidak steril dari keterlibatan dalam kasus-kasus korupsi. Sebagai contoh, sebut saja kasus korupsi yang mendera Bendahara Umum DPP Partai Demokrat Nazaruddin di Kemenna-kertrans dan Kemenpora. Kasus ini melibatkan tokoh aktivis muda sekaligus Ketua Umum DPP Partai Demokrat Anas Urbaningrum.

Kasus terakhir dugaan korupsi yang juga menyita perhatian publik terjadi menjelang akhir tahun 2015. Dalam kasus ini Gubernur nonaktif Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho telah ditetapkan sebagai tersangka korupsi dana bantuan sosial (Bansos) yang disalurkan oleh Pemprov Sumut. Untuk "mengamankan" penyaluran dana tersebut, Gatot diduga memberikan suap ke beberapa pihak, seperti anggota DPRD Sumut dan hakim PTUN Medan. Bahkan hasil pengembangan penyelidikan juga mengarah pada dugaan adanya aliran suap ke oknum jaksa di Kejaksaan Agung. Kasus ini juga menyeret anggota DPR RI dari Fraksi Partai Nasdem, Patrice Rio Capella, yang berperan sebagai perantara antara pihak Gatot dengan pihak "orang dalam" Kejaksaan Agung, serta pengacara kondang OC Kaligis yang diduga melakukan penyuapan terhadap hakim PTUN Medan. Hingga kini kasus tersebut masih terus dikembangkan. Nama-nama baru pun bermunculan sebagai saksi, baik dari jajaran eksekutif (Pemprov Sumatera Utara), legislatif (DPRD Sumut dan DPR RI), maupun yudikatif (PTUN Medan, Kejati Sumut, dan Kejaksaan Agung). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai kasus ini merupakan "jenis korupsi kelembagaan yang terintegrasi" (*Kompas*, 12 November 2015).

Semua kasus korupsi tersebut adalah sebagian potret dari

fenomena penyimpangan kekuasaan yang jauh dari semangat Reformasi dan prinsip-prinsip demokratis. Maraknya korupsi di tingkat pusat dan nasional, serta anomali kebijakan otonomi daerah, telah mendorong maraknya korupsi di tingkat lokal.

Tabel 1.3. Jumlah Surat Izin Presiden untuk Pemeriksaan Dugaan Tindak Pidana Pejabat Negara di Tingkat Daerah (Kepala Daerah dan Anggota DPRD)

No.	Politisi Partai Politik	Jumlah Surat Izin	Persentase
1.	Golongan Karya	64	36%
2.	PDIP	32	18%
3.	Demokrat	20	11%
4.	PPP	17	9,65%
5.	PKB	9	5%
6.	PAN	7	3,9%
7.	PKS	4	2,27%
8.	PBB	2	1,14%

Sumber: Kementerian Sekretaris Negara dalam *Kompas* dan berbagai media lain, Minggu, 30 September 2012

Berdasarkan data tahun 2005-2012, kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan langsung yang tersangkut masalah korupsi mencapai 173 orang atau 37% dari total kepala daerah se-Indonesia hasil Pilkada langsung. Sebanyak 70% dari jumlah itu merupakan terpidana berkekuatan hukum tetap. Begitu pula hampir 2.000 anggota DPRD terkait kasus korupsi (data ICW dalam *Kompas*, Selasa, 22 Mei 2012: 5). Menurut data, sampai 2014 sebanyak 322 dari 524 kepala daerah tersangkut kasus korupsi (data *MetroTV*, 25 April 2014). Data yang dipublikasikan oleh Menteri Sekretaris Negara Dipo Alam menunjukkan, hingga 2012 jumlah surat izin penyelidikan dan penyidikan yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang

Yudhoyono untuk pemeriksaan dugaan tindak pidana pejabat negara (kepala daerah dan anggota DPRD) sebanyak 176. Dari jumlah tersebut, 79 persen (139 buah) di antaranya terkait dugaan kasus korupsi, sisanya kasus pidana lain. Hingga hari ini jumlah tersebut tentunya sudah bertambah.

Selain itu, yang lebih parah lagi adalah tumbuhnya praktik kolutif dan nepotisme melalui "dinasti politik", "politik bosime", dan "praktik oligarkis" kepartaian. Ironi dan paradoks demokrasi di tingkat daerah ini muncul dalam rangka memperebutkan dan mempertahankan kursi kekuasaan, baik di legislatif maupun eksekutif. Sebagian besar produk Pemilukada pasca-2005 telah menampilkan politik dinasti yang sangat menonjol (lihat tabel).

Tabel 1.4. Politik Dinasti dan Dinasti Politik Kepala Daerah Pasca-Orde Baru

No.	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	Keluarga/Klan	Keterangan
1.	Bantul, Yogyakarta	Idham Samawi	Bupati (2000-2005, 2005-2010)
		Sri Suryawidati (istri)	Bupati (2010-2015)
2.	Kalimantan Timur	Awang Farouk	Gubernur
		Awang Ferdian Hidayat	Kandidat Bupati Kuker
		Syaukani	Bupati Kuker
		Rita Widyasari (putri)	Bupati Kuker (2010-2015)
		Sofyan Hasdam	Walikota Bontang
		Neni Moernaeni (istri)	Ketua DPRD Kota Bontang/Kandidat Walikota Bontang untuk menggantikan suaminya

3.	Banten	Ratu Atut Chosiyah	Gubernur (2002-2007; 2007-2014)
		Hikmat Tomet (suami)	Anggota DPR RI
		Andika Hazrumy (anak)	Anggota DPD RI
		TB Khaerul Zaman (adik)	Wakil Walikota Serang (2008-2013)
		Airin Rachmi Diany (adik ipar)	Walikota Tangerang Selatan
4.	Kepulauan Riau	Ismeth Abdullah	Gubernur
		Aida Nasution (istri)	Kandidat gubernur untuk menggantikan suami yang tersangkut kasus korupsi
5.	Lampung	Sjachroedin ZP	Gubernur
		Rycko Menoza (anak)	Bupati Lampung Selatan
		Aryodia SZP (anak)	Anggota DPD RI
		Haditya SZP (anak)	Wakil Bupati Pringsewu
		Abdurrahman Sarbini	Bupati Tulang Bawang
		Arisandi Dharma Putra (anak)	Bupati Pasawaran
6.	Jambi	Zulkifli Nurdin	Gubernur (2000-2005; 2005-2010)
		Hazrin Nurdin (adik)	Kandidat Gubernur
		Ratu Manawwaroh (istri)	Kandidat Gubernur
		Zumi Zola (anak)	Bupati Tanjabtim
7.	Kediri, Jatim	Haryanti Sutrisno (istri bupati)	Bupati (2010-2015)
8.	Kendal, Jateng	Widya Kandi Susanti (istri bupati)	Bupati (2010-2015)
9.	Indramayu, Jabar	Anna Sophanah (istri bupati)	Bupati (2010-2015)
10.	Tabanan, Bali	Adi Wiryatama	Bupati
		NI Putu Eka Wiryastuti (anak)	Bupati (2010-2015)
11.	Cilegon, Banten	Imam Ariyadi (anak walikota)	Walikota (2010-2015)

12.	Bandung, Jabar	Obar Sabarno	Bupati (2000-2005; 2005-2010)
		Dadang Naser (menantu)	Bupati (2010-2015)

Sumber: telah diolah kembali.

Maraknya fenomena dinasti politik ini telah mendorong upaya-upaya untuk melakukan pembatasan. Salah satu upaya yang menonjol adalah dikeluarkannya UU No. 8 Tahun 2015, yang dalam Pasal 7 huruf r melarang calon kepala daerah memiliki konflik kepentingan dengan kepala daerah petahana. Yang dimaksud "konflik kepentingan" di sini adalah hubungan darah (termasuk ipar dan menantu) antara calon dan kepala daerah petahana. Namun demikian, pada Juli 2015 MK mengabulkan permohonan uji materi terhadap Pasal 7 huruf r tersebut. MK berpendapat, isi pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi karena membatasi hak konstitusional warga negara. Permohonan uji materi itu sendiri diajukan oleh Adnan Purichta Ichsan, anggota DPRD Sulsel yang tak lain adalah putra Bupati Gowa Ichsan Yasin Limpo, dan Aji Sumarno, menantu Bupati Selayar Syahrir Wahab.

Situasi problematik, baik proses maupun hasilnya, atas demokrasi lokal dalam Pemilukada langsung yang diuraikan di atas mendapatkan perhatian para peneliti. Berbagai topik penelitian dan beragam perspektif guna mencari tahu sebab-sebab situasi problematik tersebut, oleh Mietzner dan Aspinall (2010), diklasifikasi menjadi tiga kelompok.

Kelompok pertama, pandangan yang mengkritik perspektif reformasi institusional, menyatakan bahwa demokrasi memang merupakan fakta namun belum mampu mengubah struktur inti kekuasaan. Demokrasi yang telah berjalan secara prosedural tampak di kulit saja, karena masih menampilkan elite-elite

lama Orde Baru. Demokrasi masih dikontrol oleh elite oligarkis warisan lama yang masih ingin bertahan (Robison dan Hadiz, 2004; Boudreau, 2009).

Kelompok kedua, pandangan komparatif yang membandingkan Indonesia dengan negara-negara di Eropa Timur. Menurut kelompok ini, Indonesia sedang mengarah pada upaya konsolidasi demokrasi (McIntyre dan Ramage, 2008). Termasuk dalam kelompok ini adalah perspektif lembaga internasional yang melihat Indonesia kini telah menjalankan secara baik demokrasi elektoral dibandingkan negara-negara lain, khususnya di Asia Tenggara (Freedom House, 2009).

Kelompok ketiga, pandangan yang lebih positif dalam melihat prospek dan progres demokratisasi di Indonesia, meskipun akan selalu dibayang-bayangi penyakit struktural yang akut, yaitu korupsi dan lemahnya penegakan hukum (Davidson, 2009). Perkara yang terjadi di tingkat nasional dan daerah ini, bila tidak disikapi dengan hati-hati, akan menyebabkan Indonesia kembali ke arah sentralisasi dan otoritarianisme.

Dalam pandangan penulis, kelompok pertama di atas mengembangkan perspektif relasi kekuasaan (*power relation*) dalam mencermati dinamika demokratisasi di tingkat lokal pasca-Orde Baru. Kelompok ini direpresentasi oleh Robison dan Hadiz (2004), Hadiz (2007; 2010), serta Boudreau (2009). Kelompok kedua menggunakan perspektif neo-institusionalis (*new-institutionalist*). Kelompok ini meyakini bahwa demokrasi prosedural dan elektoral merupakan tahapan penting dalam konsolidasi demokrasi Indonesia. Kelompok ini diwakili oleh peneliti-peneliti seperti Buehler (2004), Buehler dan Tan (2007), Paige (2006), Duncan (2007), MacIntyer dan Romage (2008), Tomsa (2008; 2009), dan lain-lain. Kelompok ketiga, seperti Davidson (2009), percaya bahwa demokrasi merupakan realitas yang sedang bekerja dalam kehidupan politik

Indonesia, tetapi selalu dibayang-bayangi oleh lemahnya penegakan hukum sehingga masih menimbulkan masalah korupsi dan dinasti politik.

Hadiz (2004; 2007) meragukan demokratisasi di Indonesia, karena dinodai oleh munculnya "predator lokal" dan bangkitnya rezim lama yang ditransfer ke daerah yang dia sebut "penerus era Orde Baru lokal" (*the ascendance of local New Order era*). Predator ini merupakan orang kuat dan banyak duit yang pada umumnya "bodoh", namun bisa mengatur tenaga-tenaga ahli yang pandai sebagai konsultannya. Kelompok predator ini yang kemudian melakukan pembajakan demokrasi.

Menurut Hadiz, ada dua jenis kepentingan yang termarginalisasi dalam desentralisasi demokrasi elektoral. Pertama, kepentingan berbasis kelas yang beroposisi terhadap kapitalisme, predator yang masih bertahan setelah jatuhnya Orde Baru. Kedua, kepentingan para pendukung desentralisasi, domestik maupun asing, yang menganjurkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Kepentingan ini terancam oleh koalisi kekuasaan predator lokal yang mengembangkan "politik uang" (*money politics*) dan memiliki ambisi politik yang didukung sumber daya politik dan ekonomi cukup besar. Munculnya demokrasi elektoral memang mendorong partisipasi politik yang meluas dan kontestasi politik yang kompetitif. Tetapi demokrasi ini masih saja menunjukkan persaingan koalisi kepentingan elite predator lokal (Hadiz, 2007). Kalahnya misi desentralisasi demokrasi dengan kekuatan-kekuatan aktor lokal merupakan pertanda kalahnya institusi politik dan demokrasi yang dibangun pasca-Reformasi.

Fenomena mutakhir memperlihatkan, pelaksanaan demokrasi lokal seringkali secara mencolok menampakkan ada-

nya praktik politik kartel (Supriatma, 2009),[11] politik kekerabatan atau dinasti (Harjanto, 2011; Dwipayana dalam *Kompas*, 2011),[12] praktik jejaring para bos (Sidel, 2005),[13] atau oligarki politik uang bandar (Hadiz, 2007).[14] Fenomena ini terlihat dari situasi paradoks demokrasi hari ini. Di satu sisi, sudah lahir kepala-kepala daerah terpilih melalui proses prosedural demokrasi modern dan memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berlaku. Namun di sisi lain, hadir "raja-raja" lokal yang patrimonialistik dan feodalistik sebagaimana terjadi dalam sistem monarki tradisional Nusantara sebelum Indonesia merdeka.

Kondisi di atas menjadi problem akut demokrasi masa kini. Aktor-aktor politik dan aktor-aktor pengusaha atau

---

11 Politik kartel diambil dari istilah ekonomi yang digunakan untuk menganalisis stabilitas elite, koalisi parlemen dan sistem baru kepartaian. Makna kartel adalah koordinasi untuk meminimalkan persaingan, mengontrol harga, dan memaksimalkan keuntungan di antara anggota kartel.

12 Ikatan kekerabatan dari petahana dan elite partai menjadi pertimbangan dalam *political inheritance* tanpa *equal opportunity* dan *free and fair competition*. Michael Kinsley (2002), "Dad, Can I Borrow the Scepter?" mengatakan: *"Even more than money, political inheritance mocks our pretenses to equal opportunity"* (dalam Phillips, 2004, hlm. 51).

13 Sidel mendefenisikan Bosisme sebagai calo kekuasaan yang memiliki monopoli atas kontrol terhadap sumber daya kekerasaan dan ekonomi dalam satu wilayah yang berada di bawah yuridiksinya. Dalam studinya di Filipina, teori ini digunakan untuk menjelaskan "orang-orang kuat" dalam masyarakat dan politik Filipina. Orang kuat ini bergandengan dengan negara, bahkan dikendalikan oleh jejaring para bos, untuk melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur hubungan-hubungan sosial, mengeksploitasi sumber daya alam dan menekan rakyat (dalam Supriatma, 2009)

14 Jaringan patronase, kapitalisme pemangsa, dan politik demokrasi menjadikan oligarki dalam sistem pemerintahan otoriter Orde Baru ditransfer ke alam demokrasi dalam bentuk oligarki politik uang di tubuh partai politik, parlemen bahkan dalam Pilkada. Suara dan lembaga demokrasi dibeli oleh bandar karena menguasai sumber-sumber kekayaan negara.

pemilik modal menjalin hubungan taktis dan strategis baik sebelum maupun setelah proses Pemilukada dalam bentuk "politik uang". Hal ini ditempuh untuk mendapatkan dan mempertahankan sumber-sumber kekayaan negara dengan merebut kekuasaan. Makna demokrasi pun terdistorsi—kekuasaan hanya untuk elite, sementara rakyat hanya menikmati aktivitas mencoblos di bilik suara. Praktik demokrasi demikian, menurut Robison dan Hadiz (2004), terperangkap dalam perkawinan antara kapitalisme pemangsa dan politik demokratik. Oligarki politik uang sudah menjadi fenomena demokrasi di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun lokal, di mana lembaga-lembaga demokrasi seperti Parpol dan penyelenggara Pemilu bisa "dibeli dan dibayar". Dalam konteks ini, analisis Kristiadi (2011) mendapatkan fakta bahwa munculnya oligarki dan dinasti politik melalui demokrasi prosedural bisa memancing timbulnya arus balik demokrasi, yaitu kerinduan pada otoritarianisme, militerisme, dan primordialisme yang secara ideologis bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

Perspektif demikian ini memandang praktik demokrasi lokal cenderung memberikan peluang bagi kelas tertentu dan mengabaikan kesempatan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat. Demokrasi lokal hanya bisa dikuasai oleh sekelompok orang yang memiliki jaringan kuat di tingkat elite, baik jaringan birokrasi, pemodal, maupun jaringan kekuatan fisik. Wajah kepala daerah pasca-Orde Baru menghadirkan konfigurasi elite yang mampu mengakumulasi jaringan-jaringan tersebut. Mereka berasal dari kalangan aristokrat lama, pengusaha, teknokrat, purnawirawan dan pensiunan dini, serta para petahana yang bertahan dan mewarisi tahta dinasti keluarga. Perubahan institusional demokrasi pasca-Reformasi belum membuka kesempatan bagi semua potensi anak bangsa yang

memiliki kualifikasi kepemimpinan dan kompetensi di bidang pemerintahan dan pembangunan untuk menjadi kepala daerah. Hal ini karena mereka tidak memiliki jaringan seperti yang telah disebutkan.

Peneliti yang menggunakan perspektif neo-institusionalis di antaranya adalah Mietzner (2006). Setelah melakukan survei di 50 daerah di Indonesia dia menyimpulkan bahwa kendati sudah ada demokrasi lokal melalui Pilkada, perubahan konfigurasi elite di panggung kekuasaan belum sukses dilakukan. Mietzner menyebutnya "sistem baru, elite lama" (*new system, old elite*). Menguatnya *local state* dan kokohnya bangunan elite lokal disebabkan oleh kemampuan elite lama dalam memanipulasi dan menyimulasi sistem baru, yaitu produk perundang-undangan dengan tafsir kekuasaan. Asumsi bahwa demokrasi lokal memberikan ruang bagi masyarakat sipil dan pemimpin akar rumput untuk mendobrak dominasi elite lama semakin tak terbukti. Dalam konteks itu, lemahnya partai politik dan kuatnya makelar kekuasaan lokal ikut berkontribusi pada ketidakmunculan aktor-aktor baru dari kalangan masyarakat. Namun demikian, Mietzner juga menemukan hal baru, bahwa kuasa pemilih mampu menentukan pilihannya secara bebas dan selektif terhadap kandidat-kandidat yang berkontestasi dalam Pemilukada. Pemilih bisa "memvonis" kandidat, mana yang bersih dan mana yang tidak layak mereka jadikan pemimpin.

Neo-institusionalis lain, Carnegie (2008), mempertanyakan apakah dalam era Pilkada ini dominasi oligarki dapat didekonstruksi melalui proses demokratisasi? Pertanyaan ini tidaklah mudah untuk dijawab. Jawaban Hadiz dan Robison menyatakan, kerangka baru institusi memberi ruang bagi reorganisasi oligarkis yang menyebabkan demokrasi dibajak oleh elite politik. Carnegie sendiri mengakui kebenaran

sebagian dari kritik tersebut. Ia juga mencirikan praktik demokrasi Indonesia "menuangkan anggur lama ke dalam botol baru" (*decant old wine to new bottles*). Namun demikian, dalam banyak hal, demokrasi Indonesia saat ini secara substansial sudah jauh berbeda dari zaman Soeharto.

Bagi Carnegie, aktor dan institusi demokrasi tidak berada pada posisi sendiri-sendiri. Keduanya sama-sama memainkan peran strategis dan penting dalam menciptakan maupun merusak wajah demokratisasi Indonesia, di mana faktor manusia dan faktor struktur ikut memengaruhi sumber daya politik yang ada. Adalah menyembunyikan fakta jika perubahan-perubahan institusional melalui kebijakan desentralisasi dan demokratisasi yang telah mengubah otoritarianisme, mengikis Dwifungsi ABRI, dan menghilangkan partai tunggal, tidak diapresiasi sebagai prestasi demokrasi. Begitu pula reformasi kelembagaan negara seperti pembentukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), lembaga independen penyelenggara Pemilu dan Pemilukada (KPU), dan seterusnya adalah sederet fakta yang menandai perubahan dan perbedaan dari era sebelumnya.

Dari hasil penelitiannya di Gowa, Buehler, dan Tan (2005) menemukan lemahnya institusionalisasi partai politik terkait pencarian kandidat kepala daerah dalam Pemilukada langsung. Temuan mereka paling tidak meliputi empat hal. Pertama, partai politik bersifat antitetikal (*antithetical*) terhadap demokrasi. Kedua, partai politik tidak fungsional sebagai partai modern yang menjalankan demokrasi liberal. Ketiga, partai politik tidak menjalankan fungsi artikulasi kader-kadernya untuk memenuhi kepentingan konstituen mereka dan malah mencalonkan kader partai lain atau kandidat dari luar partai. Keempat, partai politik lebih lemah daripada persona kandidat. Dengan demikian, kelembagaan partai politik produk reformasi belum menjadi motor penggerak terdepan dalam demokratisasi

sehingga pemerintahan lokal yang baik dan bersih masih jauh dari harapan.

Reformasi institusi demokrasi pasca-Orde Baru telah melahirkan lembaga-lembaga politik yang menjamin proses demokratisasi berkembang, setidaknya berbeda dari proses politik Orde Baru. Munculnya multipartai memberi ruang bagi masyarakat untuk menunaikan hak kebebasan dalam berserikat, berkumpul, berorganisasi, serta hak untuk menentukan pilihan dan untuk dipilih. Hadirnya Pemilu yang relatif lebih bebas, terbuka, dan langsung mendekatkan masyarakat dengan pengenalan partai dan kandidat. Penyelenggara Pemilu diseleksi dari aktor-aktor yang independen dan kapabel. Kesemuanya ini merupakan perubahan institusional yang dibingkai dalam konstitusi dan UU sebagai aturan main bersama.

Namun demikian, dalam perspektif relasi kuasa, perubahan-perubahan di atas belum signifikan menghiasi wajah demokrasi kita. Demokrasi hanya menjadi ritual untuk memenuhi standar prosedural dalam menyeleksi kandidat kepala daerah. Tujuan utama demokrasi itu sendiri, yakni untuk mentransformasi kehidupan sosial kemasyarakatan, malah terabaikan. Kondisi riil demikian tak dibayangkan oleh kaum neo-institusionalis. Kondisi di mana aktor-aktor baru muncul dengan “topeng demokrat”, namun mengambil kekuasaan dengan cara-cara yang melanggar prinsip-prinsip demokrasi, entah dengan cara-cara kekerasan, intimidasi, politik uang, ataupun menggunakan jaringan patronase di lembaga-lembaga politik dan demokrasi seperti partai politik, parlemen, KPU, Panwaslu, dan lain-lain.

Berdasarkan temuan hasil-hasil penelitian sebelumnya sebagaimana sebagian telah diungkap di atas, juga berdasarkan telaah atas gejala aktual problem Pemilukada yang dirasakan

secara nasional, dapat diidentifikasi tiga aspek terkait demokratisasi Indonesia pasca-Reformasi.

Pertama, aspek vertikal dan suprastruktur politik. Reformasi institusional (*institutional reform*) di level negara memunculkan desentralisasi korupsi dan sentralisme kekuasaan lokal. Yang terakhir ini muncul dalam bentuk oligarki politik kepartaian, oligarki kekerabatan (dinasti), serta dominasi minoritas kelas kapitalis yang mewarnai dan menentukan arah kebijakan kekuasaan yang absah menurut syarat prosedural demokratis.

Kedua, aspek horizontal dan infrastruktur politik. Secara esensial aspek ini belum menguat secara signifikan (untuk tidak menyebutnya tidak ada perubahan sama sekali dari kondisi otoritarian Orde Baru). Padahal prinsip demokratisasi mengharuskan penguatan kontrol basis konstituen dan mendorong lahirnya gerakan kolektif yang kritis terhadap kebijakan penguasa lokal.

Ketiga, aspek hubungan pusat dan daerah dalam konteks demokrasi langsung di tingkat lokal. Hubungan ini belum menjadi hubungan sistemik—belum menjadi sistem dan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dalam rangka mencapai tujuan nasional sesuai cita-cita konstitusi UUD 1945.

Hadiz mewakili perspektif relasi kuasa menilai para neo-institusionalis terjerat dalam hubungan yang ambigu dengan demokrasi. Secara implisit mereka mengistimewakan ihwal nonpolitik, bahkan antipolitik, dalam kerangka teorinya. Neo-institusionalis menerapkan politik isolasi teknokrat dan membuka partisipasi publik seluas-luasnya sebagai konsekuensi dari implementasi desentralisasi dalam rangka menciptakan suatu pemerintahan yang baik. Namun, dalam kenyataannya, demokrasi hanya memberi ruang bagi teknokrat untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang menghalangi intervensi

kepentingan-kepentingan kemasyarakatan sebagai perwujudan demokrasi sosial, seperti aspirasi pekerja dan lain-lain (Hadiz, 2004). Demokrasi politik mengabsahkan ketidaksetaraan kekuasaan dan kekayaan di arena pasar bebas, yang secara simultan melindungi hak-hak kepemilikan (Robison dan Hadiz, 2004).

Terakhir, berdasarkan apa yang telah diuraikan terlihat adanya kelemahan dalam perspektif relasi kuasa. Perspektif ini tidak mengeksplorasi lebih jauh mengapa desentralisasi dan demokrasi hanya menguntungkan aktor dan kelompok sosial tertentu yang memiliki kekuasaan dan kekayaan yang lebih daripada aktor dan kelompok sosial lain. Demokrasi demikian adalah demokrasi konstitusional yang mengeksklusi kesetaraan peluang dalam kontestasi dan partisipasi di lembaga-lembaga demokrasi yang telah ada. Berfungsinya lembaga-lembaga politik dan demokrasi produk reformasi memiliki kelemahan dalam hal belum memosisikan eksistensi elemen-elemen sosial dalam masyarakat plural Indonesia dengan prinsip kesetaraan sosial, ekonomi, dan politik.

Adapun kelemahan perspektif neo-institusionalis terletak pada keyakinan besar mereka bahwa berfungsinya lembaga politik yang ada bisa menjamin perubahan sosial dalam masyarakat, namun tanpa memperhitungkan siapa dan bagaimana aktor-aktor politik berkontestasi di arena politik. Keyakinan neo-institusionalis terkonfirmasi negatif oleh realitas empirik yang menampilkan berbagai persoalan sejak Pilkada 2005 hingga sekarang.

Buku ini mengambil posisi yang berpandangan bahwa untuk melihat demokrasi langsung di Indonesia, perspektif relasi kekuasaan dan perspektif neo-institusionalis tidak dapat berdiri sendiri secara terpisah. Untuk itu perlu perspektif dialektis di antara pendekatan-pendekatan tersebut, sehingga

diharapkan mampu memandang demokrasi lokal secara lebih komprehensif. Untuk mengonfirmasi kontestasi teoretis tersebut, data empiris dalam buku ini banyak diambil dari studi kasus penulis di Provinsi Lampung, khususnya Kabupaten Lampung Selatan dan Kota Bandar Lampung.

BAB I

MUKA DEPAN DEMOKRASI: Perspektif Neo-Institusionalisme

DISKURSUS desentralisasi dan demokrasi di Indonesia telah mengundang perdebatan panjang di antara para pemikir dan peneliti yang muncul pasca-Orde Baru. Di antara pemikir dan peneliti ini dapat dibagi menjadi dua kutub perspektif, yaitu neo-institusionalisme (*new-institutionalism*) dan relasi kekuasaan (*power relation*). Neo-institusionalisme pada umumnya menggunakan pendekatan strukturalis, yakni penataan pranata nilai, norma, regulasi, kebijakan.

Teori neo-institusionalisme berkembang dalam ilmu-ilmu sosial, baik politik, ekonomi, maupun sosiologi. Teori ini berangkat dari pemahaman terhadap kata kunci "institusi". Institusi selalu dikaitkan dengan seperangkat nilai yang men-

ciptakan keteraturan sosial yang dikonstruksi, diproduksi, dan direproduksi oleh aktor dalam masyarakat. Berbagai ahli memberikan banyak ragam versi dalam mendefinisikan institusi. Perspektif sosiologis menekankan pentingnya peran kekuasaan dan aktor sosial dalam menciptakan institusi. Dalam hal ini, konsep-konsep utama yang dapat membantu menjelaskan institusi di antaranya konsepsi tentang peraturan (*rules*), sumber daya (*resources*), dan keterampilan sosial (*social skill*) (Fligstein, 1998).

Hall dan Taylor (dalam Fligstein, 1998) menyebutkan ada empat bentuk neo-institusionalisme, yaitu institusionalisme sejarah, institusionalisme pilihan rasional, institusionalisme ekonomi, dan institusionalisme sosiologi. Di antara bentuk-bentuk tersebut terdapat empat hal yang disepakati. Pertama, teori neo-institusionalisme lebih banyak menaruh perhatian pada konstruksi lokal yang disebut "lapangan (*field*), arena (*arenas*), atau permainan (*games*) tentang keteraturan sosial". Kedua, neo-institusionalisme memandang institusi sebagai hasil konstruksi sosial. Artinya, institusi diciptakan dari hasil interaksi sosial antar-aktor yang berkonfrontasi satu sama lain di lapangan atau arena. Ketiga, aturan tentang interaksi dan distribusi sumber daya berfungsi sebagai sumber kekuasaan. Ketika dikombinasikan dengan model aktor, aturan ini menjadi basis di mana institusi tersebut dikonstruksi dan direproduksi. Terakhir, institusi membatasi sekaligus memberikan peluang bagi aktor sosial. Aktor punya kuasa untuk menggunakan institusi guna mereproduksi posisinya. Semua aktor juga dapat memanfaatkan institusi untuk memasuki arena-arena baru.

Konsepsi struktur dan aktor dalam perumusan institusi dapat dicermati dari pendapat yang dikutip oleh Fligstein (1998) berikut ini:

> Partai politik, ideologi, voting dan tradisi aktivisme politik berpengaruh terhadap tingkah laku politik kelompok. Organisasi dan institusi politik membatasi aktor politik. Piersen (1995) menggambarkan dua tipe metafora sosial, yaitu *unintended consequences* dan *path dependence* yang menandakan bahwa organisasi dan institusi politik dapat dan seringkali melakukan pengaturan pembatasan terhadap kecenderungan yang dikehendaki oleh aktor politik. Pembuat undang-undang akan mengatur institusi agar dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang tidak mereka rencanakan. Undang-undang memberi pembatasan tindakan aktor. Aktor menggunakan logika tertentu untuk menetapkan apa-apa yang dikehendaki mereka secara baik. Sebaliknya, Steinmo dan Thelen (1994) melihat aktor bisa berfungsi sebagai *entrepreuner* institusi dan politik. Mereka menjelaskan lebih jauh bahwa dalam kondisi-kondisi tertentu, misalnya proses-proses politik dan kecenderungan aktor bisa bersifat endogen dalam proses membangun institusi. Aktor akan menjadi eksis bila inovatif membangun aliansi yang mengorganisir kembali kehendak kelompok.

Dengan demikian, dapat diambil suatu pemahaman bahwa struktur dan aktor saling interaktif dalam merumuskan institusi. Aktor internal dalam sebuah organisasi maupun aktor eksternal di luar organisasi adalah *entrepreuner* penting dari sebuah perubahan struktural dan institusional. Kendala yang sering ditemukan adalah ketidaksamaan akses sumber daya antara aktor internal dan eksternal organisasi dalam menentukan proses perubahan. Apalagi dalam ranah politik, pertarungan merebut sumber daya otoritatif dan alokatif menjadi perjuangan politik para aktor yang seringkali memarginalisasi kelompok-kelompok lain.

Perspektif neo-institusionalis acap digunakan beberapa peneliti dalam penelitian tentang desentralisasi dan demo-

kratisasi pasca-Orde Baru di Indonesia.[1] Perspektif neo-institusionalis merupakan perspektif global yang diterapkan oleh negara-negara maju pada negara-negara Dunia Ketiga. Perspektif ini mendorong wacana pemerintahan yang baik (*good governance*), masyarakat sipil (*civil society*), modal sosial (*social capital*), demokratisasi, serta desentralisasi melalui proses institusionalisasi. Dalam konteks Indonesia, institusionalisasi UU Otonomi Daerah dipandang sebagai upaya yang efektif menuju perubahan politik dalam rangka melahirkan pemerintahan yang kredibel dan baik. Institusionalisasi melalui amandemen konstitusi dan perubahan UU paket politik juga merupakan pendekatan yang mendorong proses demokratisasi menjadi lebih akseleratif dan masif.

Pasca-Orde Baru proses institusionalisasi atau reformasi institusional mengalami perubahan terus-menerus dalam agenda lima tahunan. Hari ini perubahan itu belum menghasilkan kemapanan dan kestabilan. Padahal kemapanan dan kestabilan ini penting untuk mengarah pada aspek yang lebih fundamental, yaitu perubahan struktural, institusional, dan kultural, serta penyiapan aktor-aktor dalam implementasinya. Untuk memenuhi kepentingan ini harus ada formulasi tentang bagaimana proses perubahan institusional mesti dilakukan secara inklusif dan partisipatif agar hasilnya mendapatkan legitimasi dari publik.

Setiap rezim pemerintahan selalu berbeda dalam hal kebijakannya. Hal itu dapat diketahui secara jelas baik dari zaman Orde Lama Soekarno, Orde Baru Soeharto, maupun Reformasi

---

1 Buehler (2004) dalam penelitiannya di Gowa Sulawesi Selatan tentang hubungan antara kandidat dan partai politik dalam Pilkada langsung dan Buehler dan Tan (2007) di kabupaten Pangkep dan Soppeng. Duncan (2007) melihat dampak desentralisasi dan otonomi daerah terhadap kelompok pribumi di Halmahera selatan.

era Habibie dan pasca-Reformasi Abdurrahman Wahid, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono, hingga Joko Widodo saat ini. Pada pemerintahan Orde Baru terdapat dua produk undang-undang yang terkait langsung dengan sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tata acara pemilihan kepala daerah. Kedua undang-undang tersebut adalah UU No. 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa. Sejak itu tidak pernah dilakukan amandemen sama sekali sampai jatuhnya Soeharto pada 1998. Ketika Habibie menggantikan Soeharto, lahirlah UU baru untuk menggantikan UU lama yang dipandang tidak demokratis dan tidak cocok lagi dengan era Reformasi tersebut, yakni UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perkembangan selanjutnya, UU No. 32 Tahun 2004 lahir di era Megawati. UU ini menjadi rujukan dan payung hukum dalam pemilihan kepala daerah secara langsung sebelum akhirnya digantikan oleh UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memuat konsep sentralisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Kedua UU ini ditujukan untuk melakukan pengaturan kewenangan-kewenangan di tingkat pusat, daerah, dan desa dalam struktur pemerintahan Indonesia. Termasuk dalam hal ini tata cara pemilihan kepala daerah, serta posisi kecamatan dan desa dalam hierarki pemerintahan. Pemerintah provinsi merupakan perpanjangan pemerintah pusat di daerah, sedangkan pemerintahan kabupaten dan kotamadya merupakan implementasi dari desentralisasi dan dekonsentrasi. Bupati dan walikota bertanggung jawab kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Di zaman Orde Baru pemilihan kepala daerah dilaksanakan

melalui musyawarah mufakat antar dan lintas fraksi di DPRD. Sidang paripurna dilakukan untuk memilih tiga nama yang kemudian diusulkan ke pemerintah pusat (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Satu nama lantas ditetapkan untuk dilantik oleh Mendagri. Pada umumnya komposisi kepala daerah berasal dari latar belakang ABRI, birokrat, atau Golkar (ABG). Kepala daerah umumnya merupakan ”kiriman” dari pusat; sebagian besar merupakan tentara aktif berpangkat kolonel, kemudian birokrat (PNS karier), dan sebagian kecil adalah politisi sipil dari Golkar. Tidak ada mekanisme pemilihan di parlemen. Setiap hak anggota tergerus oleh dominasi fraksi yang merupakan perpanjangan partai, sehingga demokrasi menjadi semu. Bila anggota melawan kebijakan fraksi dan Parpol, maka ia bisa dikenai sanksi *recall*.

Di era Reformasi, melalui implementasi UU No. 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis di parlemen dengan cara *voting* ”satu orang satu suara”. Setiap anggota parlemen memiliki kekuasaan penuh dan hak-hak yang terartikulasi secara independen. Era ini merupakan era liberalisme politik lokal. Meskipun ada tekanan dari fraksi dan partai politik, seringkali ditemukan seorang anggota DPRD berbeda pilihan dengan apa yang telah ditetapkan oleh fraksinya, karena konsep *recall* sudah tidak ada lagi. Fraksi hanya memiliki fungsi untuk meloloskan calon yang memenuhi syarat dukungan 15% kursi di DPRD. Adapun pemilihannya merupakan hak anggota. Melalui demokrasi parlementer ini lahir politisi-politisi lokal yang berusaha memengaruhi partai dan anggota parlemen secara langsung.

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 mengawali implementasi pemilihan kepala daerah secara langsung yang umum, bebas, dan rahasia, sebagaimana Pemilu legislatif untuk memilih ang-

gota DPR, DPRD, dan DPD. Desentralisasi mengembalikan keseimbangan hubungan bupati dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan maju dalam Pilkada langsung harus mendapatkan dukungan dari partai politik atau aliansi partai politik yang memenuhi kuota 15% suara hasil Pemilu dan/ atau 15% kursi di parlemen. Setelah ditetapkan oleh partai politik, kandidat didaftarkan ke KPU dan ditetapkan sebagai peserta Pemilu. Dalam sejarah demokrasi di Indonesia, inilah pertama kalinya dilaksanakan pemilihan secara langsung untuk menentukan bupati, walikota, dan gubernur.

Sekalipun hasil Pemilu telah ditetapkan oleh KPU, masih ada celah hukum bagi kandidat yang tidak menerima dan tidak mengakui kemenangan kandidat lain, yakni dengan cara melakukan gugatan hukum di MK. Bila MK sudah memberikan putusan, maka selanjutnya kandidat terpilih bisa diproses ke Mendagri untuk di-SK-kan dan kemudian dilantik. Di balik hadirnya demokrasi lokal dengan mekanisme demikian, terdapat gejala semakin menguatnya oligarki partai dan elite, serta munculnya dinasti politik dan politik kartel yang sesungguhnya merupakan upaya pembajakan demokrasi. Fenomena inilah yang kemudian menjadi parasit dan residu demokrasi di Indonesia, bahkan hingga hari ini.

Refleksi terhadap UUD

Demokrasi merupakan gelombang baru di banyak negara, termasuk Indonesia, yang hadir dengan berbagai varian.[2] Di

---

2 Dinamika politik dunia di berbagai negara telah mendorong apa yang disebut oleh Samuel Huntington (1991) sebagai gelombang ketiga demokrasi sebagai akibat benturan peradaban yang melatarinya sehingga demokrasi menjadi gejala yang dapat diterima secara global. Gelombang demokrasi ini diterapkan di berbagai negara dengan beragam varian. Tesis Fukuyama me-

tiap-tiap negara demokrasi memiliki corak tersendiri sesuai karakteristik masyarakatnya. Masyarakat komunal dan kolektif dengan tradisi dan budaya kohesif terkristalisasi dalam ideologi nonliberal seperti sosialisme, komunisme, dan Pancasila, sebagaimana dianut oleh negara-negara Eropa Timur, Amerika Latin, dan sebagian Asia, termasuk Indonesia.[3] Melalui globalisasi, gesekan dan dialektika ideologis mengarah pada konvergensi—saling mengakomodasi—sebagai gejala baru demokratisasi. Gejala ini tampak jelas dalam demokrasi liberal Amerika Serikat dewasa ini, yang secara terbuka mengangkat isu dan

---

nyatakan bahwa demokrasi liberal merupakan pilihan yang banyak diadopsi negara-negara pasca-runtuhnya Uni Soviet, di mana sudah lebih awal dipraktikkan dan dimotori oleh Amerika Serikat. Beragam varian dan pilihan model demokrasi yang dikembangkan di berbagai negara dipengaruhi oleh struktur sosial dan budaya masyarakat setempat, bahkan konstruksi filosofis kelahiran sebuah negara tersebut. Bagi masyarakat Eropa Barat, konstruksi filosofi, struktur sosial budaya masyarakat lebih cenderung kompetitif yang mendahulukan profesionalisme, hak-hak dan kebebasan individual. Prinsip kebebasan dan hak-hak individual merupakan landasan utama demokrasi liberal yang kemudian dikonstruksi dalam sebuah konstitusi negara. Suatu negara yang berakar pada karakter manusia dan masyarakat yang individualistik tentu relevan mengembangkan demokrasi liberal.

3 Konsep demokrasi Pancasila merupakan sebuah jalan baru dalam membangun kekuatan politik melalui basis sosiologis masyarakat Indonesia, yaitu sifat gotong royong, solidaritas sosial dan kolektivitas. Struktur masyarakat majemuk Nusantara memiliki ikatan kohesivitas dan tingkat integrasi yang amat tinggi dalam semangat kebersamaan. Fakta empirik dan historis ini yang menginspirasi bapak pendiri bangsa merumuskan dasar negara Pancasila, yang juga menjadi konstruksi demokrasi khas Indonesia. Soekarno pernah berpidato 1 Juni 1945 (dalam Yudi Latif, 2012) sebagai berikut: "... Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu Negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara 'semua buat semua', 'satu buat semua, semua buat satu'. Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup...."

jargon strategis kaum sosialis. Begitu pun China yang membuka diri terhadap liberalisasi. Fenomena dialektika serupa juga terjadi dalam sejarah Indonesia, hingga mempertaruhkan demokrasi yang berbasis ideologi Pancasila dalam pembentukan konstitusi,[4] khususnya demokrasi politik dalam mengatur mekanisme pemilihan kepala negara/ pemerintahan dan kepala daerah serta demokrasi sosial-ekonomi.

Relasi antar-aktor politik sejak awal selalu diwarnai persoalan ideologis. Perdebatan ideologi liberalis, sosialis, komunis, dan Pancasilais selalu menjadi argumentasi intelektual untuk melegitimasi pilihan-pilihan politik aktor. Para pendiri bangsa sendiri menggagas demokrasi Indonesia sebagai langkah menolak demokrasi Barat.[5] Demokrasi Indonesia

---

4 Manifesto Nasakom sebagian fakta sejarah di mana ideologi Pancasila harus berbenturan dengan realitas, kepentingan elite politik, dan pertarungan kekuasaan yang tak dapat dielakkan.

5 Sidang BPUPKI pada sidang pertama tanggal 29-31 Mei 1945 maupun sidang kedua tanggal 10-17 Juli 1945. Di hari pertama tanggal 29 Mei 1945 Muhammad Yamin menyatakan kedaulatan rakyat merupakan tujuan kemerdekaan sedangkan permusyawaratan sebagai dasar negara; sedangkan Woerjaningrat dan Soesanto Tirtoprodjo mengakomodasi sifat dan tradisi masyarakat Nusantara, yaitu "kekeluargaan", sebagai fundamen dalam kemerdekaan dan membangun sebuah negara Indonesia. Di hari kedua sidang tanggal 30 Mei 1945, oleh A. Rachim Pratalykram makna demokrasi diperluas bukan hanya soal pemilihan kepala negara dan badan perwakilan rakyat saja, melainkan juga kemerdekaan seluas-luasnya bagi penduduk dalam memeluk agama. Begitu pun dalam sidang berikutnya di tanggal 31 Mei Ki Bagoes Hadikoesomo dan Soepomo menekankan pentingnya bangunan negara berasaskan permusyawaratan dan semangat kekeluargaan. Di hari terakhir 1 Juni 1945, yang merupakan tonggak lahirnya Pancasila, Soekarno menyampaikan pidato yang menyebut falsafah negara Indonesia merdeka (*philosofische grondslag*) dan mufakat atau demokrasi sebagai dasar ketiga dengan prinsip permusyawaratan. Pembahasan utama dalam sidang kedua BPUPKI adalah soal bentuk negara apakah kesatuan, federal dan konfederasi. Bentuk pemerintahan juga menjadi perhatian serius apakah republik atau monarki. Demikian pula didiskusikan soal sistem

kemudian dibangun di atas dasar ideologi Pancasila, yaitu demokrasi "*permusyawaratan perwakilan*" dalam bentuk negara kesatuan. Demokrasi ini pun diimplementasikan dalam pemilihan pemimpin baik di tingkat nasional maupun lokal. Sayangnya, setiap perubahan tersebut senantiasa lebih banyak diiringi politik kepentingan elite ketimbang hasil kajian konseptual yang matang dan mekanisme publik.

Sebagai konsekuensi dari proses globalisasi sejak awal-awal berdirinya, Indonesia tidak bisa menghindar dari peta kekuatan dunia. Hal ini sangat jelas terlihat dalam perjalanan "demokrasi ala Indonesia" yang pernah mewujud dalam beberapa bentuk. Indonesia pernah mengaplikasikan demokrasi liberal pada Pemilu 1955, demokrasi terpimpin pasca-dibubarkan Konstituante dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga penetapan Soekarno sebagai presiden seumur hidup, dan demokrasi permusyawaratan/perwakilan di MPR dan DPRD dalam pemilihan presiden dan kepala daerah selama masa Orde Baru.[6] Sejak Reformasi muncul istilah demokrasi perwakilan[7] dan demokrasi langsung,[8] baik untuk pemilihan presiden maupun kepala daerah. Sejak 1959 hingga berakhirnya kekuasaan Soekarno pada 1969, dan selama pemerintahan Orde Baru hingga keruntuhannya pada 1998, demokrasi Pancasila belum bisa dilaksanakan sepenuhnya dalam realitas kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat (Asshiddiqie, 2011).

Di era Reformasi amandemen UUD sudah dilakukan empat kali, di mana makna kedaulatan rakyat dalam memilih pe-

---

pemerintahan apakah presidensial atau parlementer.

6 Mekanisme pemilihan di DPRD melalui rapat fraksi-fraksi yang mengusulkan tiga nama dan diajukan ke presiden untuk ditetapkan satu nama melalui Mendagri sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1974.

7 Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999.

8 Menurut UU No. 32 Tahun 2004.

mimpin juga ditafsirkan dengan berbagai cara.[9]

Amandemen pertama dalam Sidang Umum MPR 14-21 Oktober 1999 tidak mengubah tafsir kedaulatan rakyat yang diimplementasikan melalui mekanisme "permusyawaratan/perwakilan" dalam memilih presiden. Amandemen ketiga pada Sidang Tahunan MPR 1-9 November 2001 mengubah pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menjadi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Pasal ini menghapus kewenangan lembaga MPR untuk menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan berimplikasi pada pasal 6A yang kemudian berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

Setahun sebelumnya, dalam Sidang Umum MPR 7-18 Agustus 2000 dilakukan amandemen kedua yang mengubah aturan tentang pemerintahan daerah. Sebelumnya, pasal 18 UUD 1945 yang menganut sistem permusyawaratan menye-

---

9 Wawancara dengan Ketua Komisi II DPR RI: Kata kedaulatan yang menjadi kunci untuk dieksploitasi tafsirnya oleh berbagai aktor di awal-awal reformasi. Selanjutnya dijelaskan makna kedaulatan sebagai berikut: "... Maka disusunlah kemerdekaan itu dalam suatu undang-undang dasar. Nah itu filosofi apa? Kita negara hukum, negara konstitusional. Seperti apa? Dalam suatu susunan negara yang berkedaulatan rakyat. Bab I pasal 1 tentang bentuk dan kedaulatan, ayat 1-nya mengatakan Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Pasal 1 ayat 2-nya, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, itu sebelum amandemen. Nah sekarang kedaulatan murni ada di rakyat, pasal I ayat 2 apa? Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Nah undang-undang dasar mengatur di antaranya presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung, DPR tidak bisa menjatuhkan presiden, presiden tidak bisa menjatuhkan DPR. Ada di undang-undang dasar. Jadi dengan kata lain, itu oke. Pemilu-pemilu sekarang, yang namanya dalam konstitusi kita, itu filosofinya *check dan balances*. Dulu konsentrasi kekuasaan semua ada di presiden, lihat pasal 4, presiden memegang kekuasaan negara menurut undang-undang dasar."

Tabel 2.1. Gagasan Para Pendiri Bangsa tentang Demokrasi

Muhammad Yamin	Woerjaningrat	Soesanto Tirtoprodjo	A. Rachim Pratalykrama	Ki Bagoes Hadikoesoemo	Soepomo	Soekarno
29 Mei 1945			30 Mei 1945	31 Mei 1945		1 Juni 1945
Kedaulatan Rakyat sebagai tujuan kemerdekaan dan permu-syawaratan sebagi salah satu dasar negara	Kemerdekaan Indonesia harus bersendikan kekeluargaan	Rasa ke-keluargaan sebagai fundamen dalam bernegara	Kepala negara dan badan perwakilan rakyat dipilih oleh rakyat Kemerdekaan seluas-luasnya bagi penduduk untuk memeluk agama	Pentingnya asas permu-syawaratan	Semangat ke-keluargaan	Falsafah negara Indonesia merdeka (*philosofische grondslag*) mufakat atau demokrasi sebagai dasar ketiga. Prinsip permusyawa-ratan. Demokrasi permusyawa-ratan

butkan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil, dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang2, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 jang bersifat istimewa.” Pasal ini diamandemen menjadi pasal 18 ayat 1-5. Di ayat 4 disebutkan: “Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pasal ini sangat jelas menghapus klausa “... dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara” yang dimaksudkan dalam risalah sidang BPUPKI sebagai demokrasi perwakilan.

Beberapa argumentasi menjadi alasan mengapa perubahan dilakukan dalam hal pemerintahan daerah. Salah satunya, sebagaimana diungkapkan oleh Lukman Hakim Syaifuddin, kedaulatan rakyat dimaknai sebagai musyawarah langsung.[10] Menurut dia, suasana batin opini publik dan kehendak mayoritas menjadi pertimbangan pembedaan tersebut. Kehendak daerah untuk menempuh jalan demokratis dalam menentukan kepala daerah dan kepemimpinan lokal juga menguat di era Reformasi.

---

10 “Jadi, artinya bisa musyawarah langsung. Jadi masing-masing rakyat yang berdaulat itu, dia bisa melakukan kedaulatannya secara langsung, dengan cara musyawarah langsung ... dia menyatakan aspirasinya apa? dengan musyawarah langsung, tapi bisa juga dengan perwakilan, dia titipkan aspirasinya melalui wakil-wakilnya. Dan dua-duanya sebenarnya dibuka peluang yang sama, begitu... Nah, dalam undang-undang dasar itulah kemudian ... itu coba dijabarkan, terkait dengan presiden, kehendak... mayoritas... masyarakat mayoritas kita menghendaki rakyat sendiri yang menentukan ... rakyat sendiri yang ingin melaksanakan kedaulatan yang dimiliknya itu dengan cara bermusyawarah langsung, yang itu kemudian diimplementasikan secara langsung, begitu... itu dia menentukan. Karena memang kehendak mayoritas seperti itu.” (Wawancara Lukman Hakim, Wakil Ketua DPR RI, tanggal 19 Maret 2013, pukul 14.24)

Sejumlah daerah meminta kewenangan lebih banyak daripada sebelumnya dan menuntut hak otonom. Artinya, fenomena sosiologis yang ada memperlihatkan bahwa masyarakat menghendaki demokrasi langsung.

Menurut Syaifuddin, hal ini dimaksudkan untuk menjamin dan mengakui keragaman lokal dalam hal pemilihan kepala daerah masing-masing. Pemilihan tersebut mungkin saja dilaksanakan dengan musyawarah mufakat, permusyawatan/perwakilan, aklamasi pada sistem dinasti yang masih eksis di daerah tertentu (contohnya, Daerah Istimewa Yogyakarta), atau mekanisme-mekanisme alternatif lain yang dipandang masih dalam koridor demokratis oleh daerah yang bersangkutan. Dalam konteks ini peraturan perundang-undangan harusnya tidak seragam, seperti UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Sebaliknya, legislasi seharusnya memberikan ruang kesempatan bagi daerah untuk menentukan mekanismenya sendiri.

Sejalan dengan dasar pemikiran yang diungkapkan oleh Syaifuddin di atas, Jimly Asshiddiqie (2010:223) memandang pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 hasil amandemen kedua telah mengubah *format negara kesatuan statis* menjadi *negara kesatuan dinamis* yang mengandung unsur-unsur federalis dan pengaturan otonomi pluralis sebagai prinsip dasar dalam mengatur hubungan pusat dan daerah. Menurut Asshiddiqie, dengan mengacu pada pasal tersebut, setiap daerah dimungkinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan caranya sendiri-sendiri sesuai kemampuan dan kesiapan masing-masing. Dalam konteks ini, apakah masing-masing daerah memerlukan UU tersendiri yang berbasiskan kondisi dan karakteristik daerah bersangkutan, seperti yang sudah

dimiliki oleh daerah-daerah istimewa seperti Yogyakarta,[11] Jakarta,[12] Aceh,[13] dan Papua?[14] Bukankah otonomi merupakan wujud penyerahan kekuasaan dan otoritas dari pemerintah pusat ke daerah-daerah?

---

11 UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan atas peran sejarah yang memiliki satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yaitu Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU memberi kewenangan dalam urusan keistimewaan dalam tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur dengan asas demokratis ala tradisi dan kearifan lokal dengan melestarikan tradisi kepemimpinan yang bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur yang ditetapkan dalam sidang paripurna DPRD. Hal ini harus diakui secara legalitas karena kekhasan masih *existing* dalam sistem pemerintahan daerah di NKRI. Berbeda untuk kabupaten/kota di Yogyakarta pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung sesuai dengan UU Pemda.

12 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur dipilih secara langsung melalui Pemilukada sedangkan walikota dan bupati diangkat oleh gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dengan demikian, Walikota/bupati diberhentikan oleh gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertanggung jawab kepada gubernur.

13 UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Berbeda dengan provinsi Yogyakarta di mana gubernur ditetapkan, walikota/bupati dipilih langsung; atau gubernur DKI Jakarta dipilih langsung, walikota/bupati ditunjuk, untuk Aceh pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah provinsi, kabupaten/kota dilakukan secara langsung melalui Pemilu.

14 Perppu Republik Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Mengingat daerah-daerah memiliki keragaman potensi alam, sumber daya manusia, dan kearifan lokal, maka diperlukan UU pluralis yang mengatur otonomi dan memperjelas urusan-urusan apa saja yang menjadi urusan lokal dan mana saja yang untuk menjamin kepentingan, agenda, dan tujuan nasional. Persoalan tentang demokrasi mana yang dipilih sebagai tafsir kedaulatan rakyat, apakah demokrasi perwakilan ataukah demokrasi langsung, dapat menemukan solusinya dengan menerapkan pengakuan nasional atas desentralisasi demokrasi sesuai karakteristik masyarakat di tiap-tiap daerah. Dalam konteks ini, esensi mekanisme pemilihan kepala daerah bukan hanya menyangkut aspek elektoral, melainkan juga otonomi masyarakat.[15]

---

15 Sejak UUD 1945 dirumuskan dalam sidang BPUPKI dan PPKI, yaitu tanggal 18 Agustus 1945, konsepsi otonomi dan hubungan pusat dan daerah sudah tampak jelas diterangkan dalam pasal 18, yang menyatakan: "... Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil, dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang2, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 jang bersifat istimewa." Penjelasan I: "Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat***,** maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechts gemeenschappen*), atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang." Penjelasan II: "Dalam territoir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Sebagai wujud nyata negara kesatuan dan bentuk pemerintah republik membawa implikasi terhadap pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah."

Secara historis, perubahan dalam merumuskan otonomi daerah dapat dilihat dari perbandingan poin-poin tertentu di dalam konstitusi sebagaimana diperlihatkan pada tabel berikut:

Tabel 2.2. Bentuk dan Susunan Pemerintahan yang Menerapkan Otonomi Daerah di Era Orde Lama

UUD 1945 Pasal 18	Konstitusi RIS	UUDS 1950 Pasal 131
... Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil, dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang2, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 jang bersifat istimewa.		1. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pe-merintahannja ditetapkan dengan undang2,

Yamin memandang perlunya membentuk susunan pemerintahan yang bertingkat dari "pemerintahan bawah, tengah, dan atas", yaitu pemerintah desa, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Konsekuensinya Yamin menawarkan konsep desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai kebijakan bentuk dan susunan pemerintahan berjenjang. Berbeda dengan Yamin, Soepomo menegaskan tidak ada pemerintahan bawahan yang ada di daerah. Pembagian daerah yang besar dan kemudian dibagi menjadi daerah-daerah kecil harus dibangun dan didasarkan oleh prinsip permusyawaratan perwakilan dengan memperhatikan daerah-daerah istimewa dan susunan pemerintahan lokal seperti setingkat desa, nagari, marga, gampong dan lain-lain (Yudi Latif: 431- 432). Tampaknya pendapat Yamin dan Soepomo ini yang menjadi rumusan UUD 1945, khususnya pasal 18, sebagaimana telah dijelaskan.

Penjelasan: I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indones ia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechts gemeenschappen*), atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. II. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.		dengan memandang dan mengingati dasar permusja-waratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara 2. Kepada daerah2 diberikan otonomi seluas2nja untuk mengurus rumah-tangganja sendiri 3. Dengan undang2 dapat diserahkan penjelengga-raan tugas2 kepada daerah2 jang tidak termasuk dalam urusan rumah-tangganja

UU Komite Nasional Daerah tanggal 23 November 1945 No. 1 UU Pokok Pemerintahan Daerah No. 22/1948	UU Pokok Pemerintahan Daerah No. 22/1948 UU Negara Indonesia Timur No. 44/1950	Sejak UUDS 1950, UU No. 22/1948 masih berlaku sampai terbitnya UU Pokok Pemerintahan Daerah No. 1/1957

Mencermati kedua UUD di atas, UUD 1945 dan UUDS 1950, pasal 18 dan 131 mengatur beberapa hal. Pertama, mengatur pembagian daerah besar dan kecil. Daerah besar yang dimaksud adalah provinsi, yang dibagi lagi menjadi daerah kecil kabupaten/ kota. Kedua, mengatur prinsip susunan pemerintahan di daerah besar dan kecil tersebut. Ketiga, mengatur mekanisme pemilihan pimpinan di daerah tersebut. Keempat, mengatur hak daerah otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kelima, mengatur tugas-tugas di luar urusan rumah tangga yang diberikan oleh pemerintah ke daerah. Keenam, pengakuan pemerintah atas hak-hak lokalitas mengingat secara historis daerah-daerah tersebut memiliki keistimewaan.

Di antara kedua UUD, terdapat perbedaan dalam hal pengaturan otonomi daerah dan pengakuan terhadap hak-hak tradisional dan istimewa yang berlaku di daerah. Dalam hal otonomi UUDS 1950 lebih tegas dengan menyebut secara eksplisit otonomi seluas-luasnya dalam konteks mengurus rumah tangga sendiri dan tugas pembantuan. Namun demikian, kedua pasal ini memiliki kesamaan dalam menerapkan konsep demokrasi yang didasarkan pada prinsip permusyawaratan/ perwakilan. Dalam artian, susunan pemerintahan daerah akan diatur melalui UU dan proses pemilihannya dilakukan melalui DPRD setempat yang berwenang menyelenggarakan demokrasi perwakilan.

Perbedaan pasal dalam kedua UUD tentu mendapat respons dari daerah-daerah. Pada awal-awal kemerdekaan dan dalam usia negara bangsa yang relatif muda, isu tentang pembagian kekuasaan pusat dan daerah sangat sensitif. Hal ini menyebabkan potensi "pembangkangan" daerah menggeliat. Spirit untuk memisahkan diri dari NKRI semakin besar dan menemukan pijakannya pada UUD RIS ketika NKRI berubah bentuk menjadi federalisme pada 1949. Ketidakpuasan daerah tidak hanya sampai di situ. Di saat-saat jatuhnya Orde Baru dan bangkitnya Reformasi, gerakan-gerakan daerah yang ingin merdeka masih saja menghantui, seperti di Aceh dan Papua. Bahkan Timor Timur akhirnya lepas dari pangkuan Indonesia setelah rakyatnya melakukan referendum.

Bila dicermati, secara prinsip kedua UUD sangat bertentangan. UUD 1945 pasal 18 secara meyakinkan menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan. Sementara itu, UUDS 1950 masih "berbau" federalisme konstitusi RIS 1949. Pasal 131 UUDS 1950 secara terang-terangan menyebutkan kata "otonomi" di ayat 1 dan "otonomi seluas-luasnya" di ayat 2. Di ayat 3 tampak secara eksplisit niat pemerintah menerapkan tugas pembantuan kepada daerah otonom di luar urusan rumah tangganya sendiri. Dalam tarik-menarik perumusan pasal 18 dan pasal 131 di atas isu yang amat mendesak adalah desentralisme, otonomi daerah, dan federalisme yang selalu disuarakan oleh aktor-aktor daerah.

Pasca-UUDS 1950, lebih tepatnya pasca-Pemilu pertama 1955 dan lembaga Konstituante sebagai hasilnya, tidak berhasil dilahirkan konstitusi baru, apalagi rumusan baru kerangka hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dekrit Presiden sebagai langkah yang diambil untuk mengatasi kebuntuan tersebut menyatakan "kembali ke UUD 1945"—terkait pemerintahan daerah, kembali ke pasal 18 UUD 1945. Di saat kerangka de-

sentralisasi belum sempat dipikirkan secara konseptual, kebijakan terpusat justru terjadi melalui demokrasi terpimpin yang meneguhkan semangat sentralisme. Kondisi tersebut tidak mengalami perubahan, sekalipun telah terjadi peralihan tampuk kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto di kemudian hari.

Pemerintahan Orde Baru bahkan semakin memantapkan sentralisme melalui payung hukum UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada periode ini aspirasi dan kehendak daerah yang disuarakan aktor-aktor lokal nyaris tak terdengar dalam mengangkat kepentingan daerah. Amandemen kedua di era Reformasi yang melahirkan rumusan baru pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 tidak sederas arus aspirasi daerah yang muncul dalam pembahasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan pasal 131 UUDS 1950. Dalam perumusan pasal 18 hasil amandemen kedua lebih banyak peran aktor-aktor politik internal negara di DPR dan MPR yang berkoalisi dengan aktor-aktor partai politik.

Beberapa ketetapan MPR juga telah dikeluarkan untuk menunjukkan dukungan terhadap penyelenggaraan otonomi.[16]

---

16 Pertama, hasil sidang MPRS tahun 1966 yaitu Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Kedua, gelora Reformasi tuntutan daerah menguat kembali pada 1998, yang mendorong MPR RI mengakomodasi aspirasi daerah dan melahirkan Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan otonomi daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari Tap MPR ini dilahirkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian yang ketiga lahir Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Paling tidak ada beberapa topik sentral dan penting yang harus disarikan dari UUD 1945 dan Tap MPR tersebut.

Pertama, soal pembagian daerah sebagai bagian dari NKRI. Pembagian daerah sebagai daerah besar dan daerah kecil di dalam pasal 18 hasil amandemen kedua dieksplisitkan menjadi daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Kedua, konsekuensi dari pembagian daerah adalah pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah. Untuk itu, di daerah-daerah terdapat pemerintahan daerah.

Ketiga, tidak terdapat pembagian daerah yang secara eksplisit disebut daerah desa. Konsekuensinya, tidak disebut-sebut pula tentang pemerintahan desa. Padahal pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan penjelasannya memberi kerangka dasar rujukan yuridis bagi keberadaan daerah desa dan pemerintahan desa.

Keempat, pemerintah daerah memiliki kewenangan *mengatur* dan *mengurus* daerah dan pemerintahannya sendiri.

Kelima, pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan DPRD.

Keenam, persoalan menyangkut mekanisme Pemilu kepala daerah dan anggota DPRD. Khusus Pemilu kepala daerah mekanismenya dinyatakan dengan "dipilih secara demokratis". Kata "demokratis" ini menghilangkan makna demokrasi substantif ala Indonesia yang dirumuskan bapak pendiri bangsa pada pasal 18 UUD 1945 asli, yang lebih operasional dan tidak mengundang tafsir maupun perdebatan, yaitu dalam kalimat: "... dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 jang bersifat istimewa." Selain itu, juga dalam teks pasal 131 UUDS 1950 yang bunyinya persis seperti pasal 18 di atas namun dengan tambahan: "… dan dasar perwakilan...." Lebih lengkapnya: "…dengan bentuk

susunan pemerintahannja ditetapkan dengan undang2, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan Negara."

Ketujuh, pemerintah daerah memiliki hak membuat dan menetapkan peraturan terkait dengan otonomi dan tugas pembantuan.

Kedelapan, relasi pemerintah pusat dan daerah yang berhubungan dengan keuangan, pelayanan umum, SDA, diatur secara adil dan selaras.

Kesembilan, adanya pengakuan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang khas, khusus, dan istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dan adat. Kesembilan intisari dari UUD 1945 hasil amandemen kedua tersebut harus menjadi pilar-pilar yang menopang implementasinya di tataran undang-undang dan peraturan lain yang lebih operasional.

Rangkaian perubahan konstitusi, ketetapan MPRS dan MPR sebagaimana telah dijelaskan mendorong pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan pemerintah. Pertanyaan besarnya adalah apakah sesungguhnya yang membuat para ahli, masyarakat, dan penentu kebijakan belum menemukan formula yang tepat dan kebijakan yang ajek? Apakah penyebabnya adalah pertarungan antar-aktor yang kurang seimbang dalam perdebatan akademik maupun politik dalam perumusan konstitusi? Apakah kurang optimalnya artikulasi kepentingan dan aspirasi daerah yang diperjuangkan oleh aktor-aktor daerah di level nasional? Ataukah rumusan seluruh kebijakan tidak berbasis kepentingan masyarakat?

Refleksi UU Pemda dan UU Pilkada

Pasca-Reformasi, kata "demokratis" dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945 diterjemahkan dalam dua undang-undang. Pertama, melalui UU No. 22 Tahun 1999 kata "secara demokratis" masih diimplementasikan dalam kerangka demokrasi perwakilan melalui DPRD. Kedua, UU No. 32 Tahun 2004 menerjemahkan kata demokratis menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, kata demokratis dalam UUD 1945 mengalami tafsir ganda, yaitu melalui mekanisme DPRD dan secara langsung. Perdebatan atas tafsir ganda ini kemudian menjadi materi pembahasan yang alot, bahkan memakan waktu relatif lama dalam sidang-sidang Komisi II DPR RI dalam rangka merevisi UU No. 32 Tahun 2004.[17] Persoalan ini akhirnya diputuskan secara dramatis pada sidang paripurna DPR RI tanggal 26 September 2014 dengan disahkannya UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pilkada. Pengesahan tersebut segera disusul dengan dikeluarkannya Perppu No. 1/2014 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Di awal Reformasi, terdapat UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebabkan terjadinya penyerahan urusan secara drastis ke daerah, khususnya kabupaten/kota. Dalam konteks otonomi seluas-luasnya, pemerintah pusat dan provinsi mempunyai kewenangan terbatas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000. Di era ini terjadi ketegangan antara kepala daerah dan DPRD terkait kecenderungan luas ditolaknya laporan pertanggungjawaban kepala daerah oleh DPRD. Di

---

17 Gagasan revisi merupakan usulan pemerintah melalui Kemendagri. Berdasarkan kajian Kemendagri, demokrasi langsung pasca-berlakunya UU No. 32/2004 telah menimbulkan ekses negatif seperti konflik horizontal, yakni kerusuhan sosial karena ketidaksiapan kandidat dan konstituennya dalam berdemokrasi. Hal negatif lainnya, demokrasi langsung memakan biaya besar yang kemudian mendorong kepala daerah terlibat korupsi.

bidang kepegawaian juga terjadi distorsi kebijakan yang menimbulkan primordialisme yang dipandang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta menyuburkan rasa kedaerahan yang sempit. Berbagai persoalan tersebut telah menggiring ke arah dilakukannya perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 hingga dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti.

UU No. 32 Tahun 2004 mencari keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi dengan menerapkan asas dekonsentrasi dan asas pembantuan yang secara historis tidak lepas dari pengaruh pelaksanaan otonomi dan desentralisasi zaman Belanda yang membagi empat daerah otonom.[18] Dalam konteks ini, revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang diajukan pemerintah selalu berubah pendirian—sebelumnya otonomi terbatas diberlakukan di provinsi dan otonomi seluas-luasnya di kabupaten/kota, dan akhirnya otonomi ditetapkan di tingkat provinsi. Sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan, tentunya titik keseimbangan sentralisasi dan desentralisasi harus didasari basis teori yang kuat agar produk yang dikeluarkan dapat berlaku stabil.

Pembahasan daftar inventaris masalah (DIM) di Komisi II DPR mendapatkan perhatian dari beberapa kelompok kerja aliansi NGO. Sebagai penyumbang pendapat kedua (*second opinion*), kelompok-kelompok kerja aliansi NGO ini melakukan

18 Pertama, daerah otonom provinsi dan juga sebagai daerah administratif provinsi. Kedua, daerah keresidenan administratif. Ketiga, daerah kabupaten otonom yang juga sekaligus sebagai daerah administratif. Keempat, daerah otonom kota. Daerah otonom di luar Jawa juga diatur pasca-1930 yaitu *Groepsgemeenschap* Palembang, *Groepsgemeenschap* Minangkabau, *Groepsgemeenschap* Tapanuli, dll, namun keburu penyerahan Belanda kepada Jepang. Setelah Jepang sudah tidak lagi otonomi daerah (1958:14-15).

FGD dan konsultasi publik. Arus utama isu yang mengemuka adalah fenomena Pemilukada yang rentan konflik, pemerintahan lokal yang korup, serta netralitas birokrasi yang buruk. Selain itu, mengemuka pula isu tentang kerangka konseptual otonomi daerah dan desentralisasi di dalam negara kesatuan. Dari hasil pengamatan peneliti, pembahasan yang diinisiasi aktor-aktor internal negara dan aktor-aktor eksternal non-negara berlangsung secara terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Komisi II dalam sidang-sidangnya tidak melibatkan kelompok NGO; sebaliknya, aliansi NGO tidak mengundang Komisi II atau Kemendagri dalam diskusi-diskusi mereka.

Berdasarkan naskah akademik draf revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang diajukan pemerintah, beberapa problem Pemilukada dan pemerintahan daerah disebabkan oleh berbagai faktor. Pertama, konflik horizontal di daerah. Kedua, biaya politik yang mahal. Ketiga, konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keempat, korupsi politik dan dinasti kepala daerah yang semakin meningkat. Kelima, titik tekan otonomi daerah yang ambigu—apakah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota—berimplikasi pada tata cara Pemilukada serta posisi ganda gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah. Keenam, pijakan yuridis posisi wakil kepala daerah memiliki kelemahan, apakah sebagai jabatan politis (*political appointee*) yang merupakan satu paket dengan kepala daerah atau jabatan karier (*administrative appointee*). Ketujuh, persoalan dalam membedakan legitimasi otoritas gubernur, yakni sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah ataukah sebagai kepala daerah tingkat I.

Faktor-faktor di atas secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua domain pembahasan. Pertama, pembahasan tentang posisi provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah

otonom. Persoalan ini merupakan penerapan asas desentralisasi. Dalam hal ini provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan besar dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan teritorial dan kepentingan-kepentingan daerah setempat. Hal ini juga memiliki relevansi dengan kewenangan pemerintah yang meletakkan kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kedua, pembahasan tentang implementasi dari domain pertama melahirkan gagasan-gagasan terkait mekanisme dan tata cara pemilihan kepala daerah. Hal ini mengingat kepala daerah akan menjalankan fungsi pemerintahan daerah dan mengemban amanat kepentingan masyarakat lokal. Kedua domain ini telah diajukan oleh pemerintah dalam draf RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Pilkada. Kedua draf RUU tersebut sudah diajukan ke DPR dan telah dibahas secara intensif baik di Komisi II maupun lintas Komisi. RUU Pemerintahan Daerah dibahas dalam sidang Pansus, sedangkan RUU Pilkada dibahas dalam sidang-sidang Kelompok Kerja (Pokja) Pilkada. Pembahasan mengenai dua tema besar ini dapat dilihat dalam uraian berikut.

Pada rapat penyusunan revisi UU Pilkada, aktor-aktor internal negara terpecah menjadi dua kutub utama. Hal ini membuat dinamika perjalanan RUU mengalami negosiasi yang alot. Pembahasan utama tentang demokrasi lokal, apakah melalui mekanisme demokrasi perwakilan atau langsung di setiap level/susunan pemerintahan daerah, dapat dibedakan dalam dua kurun waktu yang berbeda. Pertama, pada awal usulan revisi pemerintah berpendirian kokoh memperjuangkan pemilihan kepala daerah melalui mekanisme DPRD untuk provinsi dan kabupaten/kota. Posisi pertama ini konsisten dan relevan dengan naskah akademik yang disiapkan. Kedua, mayoritas anggota Komisi II menolak usulan

pemerintah tersebut. Setelah dilakukan lobi-lobi intensif, pemerintah mengubah posisinya dari memperjuangkan usulan mekanisme DPRD untuk pemilihan kepala daerah di semua tingkatan menjadi di tingkatan provinsi saja, sedangkan untuk kabupaten/kota pemilihannya dilakukan secara langsung. Pada posisi kedua ini pemerintah mendekonstruksi basis teori yang dibangun naskah akademik mereka sendiri.

Argumentasi yang kemudian dibangun untuk posisi kedua tersebut, bahwasanya posisi gubernur harus kuat sebagai wakil pemerintah di daerah serta memiliki kewibawaan dan kekuatan penuh untuk mengawal kepentingan nasional, mengkoordinasikan pembangunan antar-kabupaten/kota, sekaligus membantu pemerintah melakukan pengawasan. Adapun kabupaten/kota sebagai unit dasar pelayanan masyarakat dan pelaksana pembangunan langsung yang dekat dengan basis rakyat, secara ideal harus patuh, taat, dan hormat terhadap posisi gubernur dalam menjamin ketercapaian tujuan pembangunan nasional. Sebagaimana terlihat, argumentasi ini dibarengi gagasan untuk membedakan basis legitimasi di kedua tingkatan pemerintahan daerah. Argumentasi dan pandangan mutakhir pemerintah tersebut berimplikasi terhadap eksistensi penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) yang terancam; juga berimplikasi pada bagaimana mengakomodasi calon perseorangan yang tidak memiliki perwakilan di DPRD.[19]

---

19 Sesuai dengan usulan terbaru RUU, calon gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi DPRD provinsi atau sebutan lainnya yang didaftarkan di KPU provinsi, namun Panlih (panitia pemilih) tetap dibentuk oleh DPRD. Dengan draf ini sangat jelas pemerintah meniadakan calon perseorangan dalam kontestasi. PKB, PKS, Gerindra, dan Hanura menyebut calon perseorangan yang didaftarkan ke KPU provinsi. Dalam konteks ini Golkar mempertanyakan mengapa DPRD membentuk panitia pemilih? Bukankah sudah ada KPU provinsi, sama

Aliansi/koalisi terbatas antara Partai Demokrat, PPP, dan Kementerian Dalam Negeri mengusung gubernur dipilih melalui DPRD provinsi.[20] Di sisi lain, Golkar, PDIP, PKS, dan Gerindra memperlihatkan ketidaksetujuannya dengan usulan ini (pasca-Pilpres 2014 terdapat perubahan sikap Golkar, Gerindra, PKS; mereka menghendaki pemilihan kepala daerah melalui DPRD). Dukungan untuk pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga berasal dari Ormas PBNU, berdasarkan hasil kajian para ulama dalam Munas NU di Cirebon.[21]

Argumentasi pemerintah yang didukung Partai Demokrat dan PPP untuk membedakan basis legitimasi gubernur dan bupati/walikota dalam rangka memperkuat posisi gubernur dipandang dapat menciptakan ketertutupan struktur kekuasaan dari kontrol publik sebagaimana pernah dipraktikkan melalui UU No. 22 Tahun 1999. Kontrol publik tidak dapat mengakses bentuk-bentuk permainan politik uang antara kandidat dan partai politik serta anggotanya di DPRD. Bila mekanisme ini diulang kembali, meskipun hanya untuk DPRD provinsi, maka akan mendorong pertarungan menjadi anggota

---

pentingnya dengan pertanyaan mengapa gubernur dipilih melalui DPRD.

20 Pandangan Demokrat dan PPP seperti berikut: "Pemilihan gubernur dilakukan lewat DPRD, untuk bupati dan walikota dipilih secara langsung. Papua, Papua Barat, DKI, Yogyakarta dan Aceh, nah ini termasuk yang bisa ada pengecualian dalam pemilihan kepala daerahnya, asal diatur dalam undang-undang tersendiri" (notulensi sidang).

21 KH Said Aqil Siraj, tanggal 13 September 2013 adalah tokoh yang sangat tegas mengajukan untuk mendukung Pemilu kepala daerah tingkat I dilakukan melalui pilihan DPRD. Adapun kelompok NGO lainnya tidak begitu perhatian pada tata cara pemilihan gubernur, melainkan lebih terfokus kepada tata administrasi pemerintahan lokal dan karakteristik kepala daerah yang ideal. Hal ini sangat berbeda dengan perdebatan yang terjadi di tingkat negara, di mana kebanyakan aktor begitu fokus pada pembahasan mengenai tata cara pemilihan kepala daerah daripada pemimpin yang ideal dan pendidikan politik.

DPRD provinsi lebih kompetitif karena kedaulatan atas sumber daya dimonopoli oleh DPRD provinsi. Kekuasaan akan semakin didominasi partai politik sebagai satu-satunya sumber rekrutmen kandidat kepala daerah. Partai-partai besar dan partai-partai koalisi pemenang Pemilu berpeluang besar menguasai sumber daya politik dan sumber daya modal di daerah.

Sebagai bukti empirik, sekalipun diberi peluang melalui keputusan MK pada 2008, calon perseorangan tidak pernah mampu mengimbangi dominasi kandidat dari partai politik. Kebijakan untuk memperkuat basis masyarakat dalam memproduksi kader-kader pemimpin non-Parpol luput dari pasal-pasal di dalam perundang-undangan, bahkan tidak diidentifikasi di dalam DIM-nya. Kekuasaan pun semakin berputar-putar di kelembagaan negara yang dikooptasi oleh kepentingan elite partai politik. Dampaknya, tentu saja kekuasaan di tingkat masyarakat semakin terdesak ke pinggiran sehingga agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat untuk naik ke poros utama kekuasaan terhalangi.

Hasil evaluasi menunjukkan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung sejak 2005 belum bisa diimbangi dengan agregasi dan artikulasi kepentingan serta partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Dapat dibayangkan betapa suara masyarakat akan semakin tersumbat apabila pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Pintu-pintu kekuasaan tentunya akan dikuasai oleh semakin sedikit orang. Koalisi aktor gubernur dan pimpinan DPRD akan semakin kokoh, sementara masyarakat sipil akan semakin tertinggal daya kekuasaan dan politik artikulatifnya. Kasus dinasti dan korupsi politik seperti kasus dinasti Ratu Atut di Banten dan tertangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar merupakan akibat dari pembatasan pengawasan publik di satu sisi, serta mahalnya demokrasi sebagai akibat

sentralisme partai politik dan sengketa hasil yang berakhir di MK di sisi lain.

Tak dapat dibantah, substansi dari tarik-menarik kepentingan di kalangan partai politik di DPR, DPD, dan pemerintah adalah dalam rangka distribusi, redistribusi, pembagian, dan perebutan sumber daya-sumber daya potensial di daerah agar tetap bisa dikontrol oleh “pusat”. Yang dimaksud dengan “pusat” di sini bukan saja pemerintah, tetapi juga pemusatan kekuasaan partai politik. Perubahan mendasar naskah akademik yang diusung pemerintah sebagai basis ilmiah revisi UU No. 32 Tahun 2004 menjadi “berantakan” tatkala berkompromi secara pragmatis dalam dua kali kesempatan. Pertama, ketika mengikuti arus parlemen sebelum Pilpres yang bersikeras dengan Pemilukada langsung. Kedua, ketika mengikuti arus Koalisi Merah Putih pasca-pilres 2014 yang mendorong Pilkada melalui DPRD. Lebih inkonsisten lagi ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perppu pasca-ditetapkannya UU No. 22 Tahun 2014.

Dinamika di atas memperlihatkan bagaimana ketidaksetaraan daya dalam mengoptimalisasi sumber-sumber kekuasaan menimbulkan ketimpangan penguasaan sumber daya, di mana kekuasaan yang bertumpuk di tingkat atas semakin mendominasi dan melemahkan daya kekuasaan di tingkat masyarakat. Absennya kelompok-kelompok masyarakat dalam setiap perumusan kebijakan, baik di tingkat legislasi maupun pembuatan peraturan lainnya, menandakan ketidakberdayaan masyarakat untuk memperkuat dan memperbesar sumber-sumber kekuasaannya. Sementara itu, pemilik sumber-sumber kekuasaan seperti partai politik di legislatif dan pemerintah di eksekutif semakin menancapkan akar kekuasaan mereka melalui proses legislasi.

Isu lainnya adalah mengenai kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan maju dalam Pemilu kepala daerah, apakah keduanya diajukan sebagai satu paket atau tidak. Pemerintah menghendaki pemilihan kepala daerah tanpa disertai wakil kepala daerah. Ini sangat tampak dalam draf judul revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan undang-undang tersebut tentang "pemilihan kepala daerah", bukan "pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah". Pendirian ini memperoleh tantangan dari anggota Komisi II dari PDIP dan Hanura yang mengusulkan perubahan draf judul RUU menjadi "pemilihan umum gubernur, bupati dan walikota" dengan memasukkan Pilkada ke dalam rezim Pemilu.[22] Berkaitan dengan posisi wakil kepala daerah, usulan revisi UU menganggap selama ini wakil kepala daerah tidak mendapatkan otoritas yang kuat dalam kepemimpinan.

---

22 Alasannya didasarkan pada dua hal. Pertama, merujuk Pasal 18 ayat (4): "Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Kedua, merujuk Putusan MK No. 012-013/PUU-ll/2004, interpretasi MK setidaknya melahirkan dua hal pokok pemahaman yang bersifat umum. Pertama: proses pemilihan pejabat penyelenggara pemerintahan, yaitu Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, dan Gubernur, Bupati serta Wali kota dalam kelompok kategori yang sama, yakni pemilihan umum sebagaimana dimaksud Padal 22E UUD NRI 1945. Kedua: penyelenggara dan penyelenggaraannya diatur terpisah dari pengaturan otonomi daerah. Penyelenggara oleh KPU sebagaimana diatur dalam UU 15/2011 Penyelenggara Pemilu. Penyelenggaraannya diatur dalam UU tersendiri, sebagaimana proses pemilihan pejabat penyelenggara pemerintahan sebagai rezim pemilihan umum. Dalam hal ini UU Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD; UU Pemilu Presiden/Wakil Presiden; UU Pemilu Gubernur, Bupati, Walikota. Hanura sepakat dengan PDIP dalam dua hal. (1) Pemilihan kepala daerah sudah masuk rezim Pemilu berdasarkan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu; (2) Karena termasuk rezim Pemilu, maka pemilihan kepala daerah perlu dipertimbangkan untuk dilakukan secara serentak agar efisiensi yang ditekankan pemerintah dapat terpenuhi.

Hanya Partai Demokrat yang mendukung usulan Kemendagri untuk memilih kepala daerah tanpa wakil. Namun di sisi lain, Partai Demokrat juga memberikan perhitungan geografis wilayah. Dengan mempertimbangkan beban administratifnya, suatu wilayah yang luas dapat menyertakan pemilihan wakil kepala daerah. Gagasan ini ditolak oleh sebagian besar partai karena dianggap akan menurunkan legitimasi wakil kepala daerah jika kepala daerah memiliki halangan tetap dalam menjalankan tugasnya. Status wakil kepala daerah sebagai jabatan karier (bukan jabatan politik) akan sangat mengganggu stabilitas saat kepala daerah berhalangan memimpin. Usulan Kemendagri juga ditolak anggota Pokja asal PPP dan PKB yang memosisikan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada derajat yang sama.[23]

Isu lain yang tak kalah hangat diperdebatkan adalah metode Pemilu. Tiga fraksi, PKS, PAN, Hanura, berpendapat perlu dilakukan Pemilu kepala daerah serentak dan meniadakan *threshold* 30%. KPU sebagai lembaga otonom juga setuju dengan diadakannya Pilkada serentak. Metode ini dianggap dapat

---

23 Menurut PPP, perubahan substansi, karena kepala daerah dipilih bersama-sama dengan wakil kepala daerah dalam satu pasangan/paket. Wakil kepala daerah tidak diisi oleh pejabat karier, melainkan merupakan jabatan politis. Jabatan karier cukup sampai di sekretaris daerah. Mengenai adanya fenomena disharmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, perlu dilakukan regulasi yang lebih jelas, detil dan ketat mengenai bentuk hubungan kerja sama kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam RUU Pemda sehingga dengan adanya regulasi yang tegas tersebut dapat meminimalkan terjadinya disharmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Adapun PKB, pemilihan umum Kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dilakukan sepaket dan dipilih langsung oleh rakyat, karena kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah legitimasi politik yang dikehendaki rakyat, dan hasil perjuangan reformasi dan demokrasi di negeri ini. Mengenai pertimbangan efisiensi bisa dilakukan perombakan dalam tahapan dan program pemilihan umum.

meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Pemilu. Konsekuensinya, muncul masalah lain dalam penyelesaian sengketa Pilkada. Apabila dilaksanakan serentak, penyelesaian sengketa Pilkada akan sangat merepotkan Mahkamah Konstitusi karena menumpuknya berkas perkara di pusat, padahal sumber daya personel hakim di MK sangat terbatas. Karena itu, pemerintah mengusulkan untuk memangkas kewenangan MK dan mendistribusikannya ke daerah. Draf usulan pemerintah ini tentu mendapat reaksi penolakan dari legislatif karena memperumit prosedur dan memperlemah otoritas penengah penyelesaian Pilkada. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi (PT) tidak memiliki otoritas sebesar MK. Di sisi lain, penguasa petahana akan lebih mudah mengintervensi pengadilan-pengadilan tersebut.

Tabel 2.3. Metode Pemilu

No	Aktor	Usulan
1	PKS	1. Pemilu atau Pemilukada itu hanya berlangsung sekali tahap. Caranya adalah dengan meniadakan *threshold* 30% 2. Pemilukada serentak
2	PAN	Pilgub dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia
3	Hanura	Kriteria persyaratan untuk menjadi calon kepala daerah perlu diperketat
4	KPU	Sepakat soal Pemilu kepala daerah serentak

Isu berikutnya mengenai pendanaan Pilkada. Beberapa partai politik di legislatif menginginkan pendanaan Pilkada diambil dari kantong pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas Pilkada. Petahana sangat potensial mengintervensi penyelenggaraan Pilkada apabila pendanaannya dari APBD. Usulan ini berangkat dari kasus Provinsi Lampung di mana gubernurnya tidak menganggarkan dana

Pemilukada dalam APBD-P dengan berbagai alasan. Lampung adalah salah satu daerah yang "diperintah" oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan Pemilukada pada 2013 karena di tahun 2014 ada Pemilu nasional. Terkait persoalan di Lampung ini pihak Kemendagri dinilai sangat lemah dan tidak konsisten mendesak KPUD dan gubernur untuk menjalankan surat edarannya agar menganggarkan pendanaan Pemilukada pada APBD-P 2013. Adapun KPU dan Bawaslu menginginkan adanya anggaran yang digabung dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini merupakan cara untuk mengefisienkan pelaksanaan Pilkada.[24]

Tabel 2.4. Dinasti Politik

No	Aktor	Usulan
1	Demokrat	Tidak boleh ada ikatan kekerabatan dan perkawinan dengan petahana
2	PDIP	Boleh ada ikatan kekerabatan karena hak asasi manusia
3	PKS	Parpol harus transparan dalam rekrutmen calon kepala daerah
4	PAN	1. Tidak boleh ada kekerabatan dengan petahana 2. Calon independen harus memiliki dukungan signifikan

24 Bawaslu dan KPU merasa tidak ada penganggaran dana untuk pelaksanaan Pilkada. Pekerjaan panitia Pilkada selama ini didukung oleh dana yang dialokasikan oleh pemerintah daerah. Apabila di daerah yang pemerintah daerahnya tidak memberikan hibah yang cukup, panitia Pilkada menghadapi banyak hambatan dalam pelaksanaan Pemilu. Bawaslu dan KPU cenderung mendukung penganggaran pusat dan daerah secara bersamaan akan memberikan kepastian pendanaan untuk kegiatan yang mereka lakukan, bukan hanya sekadar hibah dari pemerintah lokal yang jumlahnya seringkali tidak ada kejelasan. Hal ini juga mendapat dukungan dari Kemendagri yang terlampir dalam draf usulan yang mereka ajukan. Rapat RUU Pilkada langsung pada Komisi II DPR RI dari 21 Januari 2013 hingga 3 April 2013.

Masalah lain adalah tumbuhnya dinasti politik. Dari tabel di atas terlihat sikap partai politik mengenai isu politik dinasti yang begitu marak diberitakan oleh berbagai media massa nasional. Sebagian besar partai politik berpendapat bahwa politik dinasti harus dicegah melalui regulasi. Namun di sisi lain, PKS dan PDIP mendukung kelonggaran aturan mengenai hubungan kekerabatan dengan petahana. PKS memberikan solusi yang sangat moderatif. Sebagai partai kader yang memiliki sistem rekrutmen sistematik, PKS mengusulkan publikasi sistem rekrutmen melalui partai politik. Partai Demokrat mengambil posisi menolak politik dinasti, karena dalam konteks pemilihan kepala daerah pertarungannya lebih didominasi Partai Golkar dan PDIP.[25] Posisi ini tentu akan sangat didukung oleh partai yang kalah telak dalam pertarungan di daerah. Partai Demokrat tidak punya cukup sumber daya dalam melakukan transformasi struktural terkait isu ini. Namun sebagai kekuatan dominan di legislatif, Partai Demokrat dapat menjadi penyeimbang yang kuat. Pertimbangan mereka yang mendukung kelonggaran politik dinasti adalah bahwa pembatasan dinasti politik berimplikasi pada pembatasan hak-hak sipil dalam Pemilu, hal mana berpotensi melanggar hak asasi manusia. Sebagian kalangan legislator berargumen, jika tetap diloloskan pasal pembatasan ini kemungkinan besar dibatalkan dalam sidang MK karena akan ada gugatan *judicial review*.

Diskusi mengenai penekanan otonomi daerah dalam proses legislasi tidak memunculkan penjelasan yang mendetail. Sikap

---

25 Hingga 24 September 2013, Partai Golkar sudah memenangkan sekitar 61% pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia, baik itu melalui koalisi ataupun tidak. Selain itu, PDIP memenangkan pemilihan kepala daerah di pusat-pusat penumpukan populasi penduduk Indonesia, seperti DKI Jakarta dan Jawa Tengah.

partai politik cenderung masih belum memperlihatkan suatu kesimpulan yang argumentatif. Seperti halnya Partai Demokrat, mereka masih mengajukan pertanyaan: desentralisasi harusnya diimplementasikan pada tingkat apa? Di sisi lain, Dirjen Otda mengajukan pandangan bahwa kabupaten/kota tetap menjadi eksekutor desentralisasi. Perdebatan ini cenderung tidak memberikan jawaban. Persoalan utama yang sedang dihadapi adalah otoritas gubernur yang sangat terbatas dalam mengawal kelangsungan desentralisasi. Kondisi saat ini memperlihatkan keterbatasan otoritas gubernur dalam mengontrol pembangunan daerah.

Tabel 2.5. Otonomi Provinsi atau Kabupaten/Kota dalam Pertemuan Pokja Otonomi Daerah

No	Aktor	Sikap	Keterangan
1	Pokja Otda	Otonomi kabupaten/ kota dengan peningkatan otoritas gubernur	1. Berkenaan kewenangan atas urusan-urusan lintas wilayah (prinsip eksternalitas), serta atas urusan-urusan yang tak mampu dilakukan kabupaten/kota (prinsip subsidiaritas) gubernur punya hak untuk membatalkan perda 2. Ada dana yang harus melalui pintu gubernur melalui SKD dan dana konsentrasi
2	Bappenas	Pengelolaan pendanaan melalui provinsi untuk meningkatkan otoritas gubernur	Kapasitas keuangan daerah selalu lebih baik di provinsi daripada di tingkat II.

Selain pembahasan di Komisi II, ide-ide yang cukup substantif juga digagas para pemangku kepentingan. Kelompok NGO yang berada di bawah payung Pokja Otda melakukan serangkaian seminar, *workshop*, dan diskusi terbatas tentang otoritas dalam desentralisasi guna membedah draf RUU Pemda yang dibahas antara pemerintah dan legislatif. Diskusi Pokja Otda koalisi sipil ini menghasilkan beberapa kesimpulan mengenai penguatan peran gubernur dan semua lembaga yang berada pada tingkat provinsi. Pokja Otda juga mengajukan pandangan terkait otoritas gubernur untuk menguji dan membatalkan Perda yang dibuat di tingkat kabupaten/kota. Penguatan posisi gubernur ini akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi otonomi daerah. Kabupaten dan kota akan menjadi bagian kontrol dan bagian dari evaluasi kinerja gubernur.

Isu lain yang juga didiskusikan dalam pertemuan-pertemuan ini adalah politik uang. Baik pada pertemuan Pokja Otda maupun Komisi II, persoalan politik uang dianggap sebagai isu sentral. Pelaporan pendanaan kampanye dipandang masih belum transparan oleh Bawaslu. Politik uang selalu menjadi persoalan yang sulit dideteksi, meskipun menjadi perbincangan dalam praktik demokrasi lokal. Politik uang bahkan sudah dianggap wajar dan harus ada sebagai persyaratan untuk menang. Fenomena semacam ini memang dianggap sebagai fenomena yang selalu ada dalam praktik demokrasi, sekalipun di negara-negara maju yang tingkat demokrasinya sudah melembaga secara modern. Karena itu, proses legislasi perlu berusaha melakukan pembatasan terhadap ruang gerak "penyakit demokrasi" ini. Tetapi perdebatan tentangnya masih belum menghasilkan poin-poin yang

substantif.[26] Bagaimanapun politik uang adalah hal yang mustahil dihapuskan dalam politik Indonesia, mengingat kebanyakan masyarakatnya masih terjerat kemiskinan. Politik uang seolah-olah sudah menjadi keharusan untuk menggalang dukungan.

Perjalanan UU No. 32 Tahun 2004 memang penuh dengan liku-liku. Setelah mengalami dua kali revisi dengan dikeluarkannya UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penerapan Perppu No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, keluar pula putusan MK No. 73/PUU-IX/2011. Putusan MK ini mengabulkan sebagian permohonan uji materiil atas UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008. Salah satu implikasi paling penting dari dikeluarkannya putusan MK tersebut adalah dalam hal penyidikan kepala daerah persetujuan dari presiden tidak diperlukan, kecuali kepala daerah bersangkutan akan ditahan.

Perkembangan terakhir, pada 23 September 2014 DPR RI mengesahkan RUU Pemda menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini merupakan hasil dari "pemecahan" UU No. 32 Tahun 2004 menjadi tiga undang-undang. Dua UU yang lain adalah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dengan perkembangan terakhir ini, perbedaan posisi antara gubernur dan walikota/bupati dipertegas. Kendati sama-sama merupakan kepala daerah yang dipilih langsung, gubernur sekaligus ditempatkan sebagai wakil pemerintah pusat. Adapun walikota/bupati ditempatkan sebagai kepala

---

26 Pokja Otda menolak terang-terangan mengenai isu politik uang. Begitu pula dalam pertemuan Komisi II, semua fraksi hanya menyampaikan dukungannya untuk menolak pelaksanaan politik uang. Namun tidak ada solusi substantif mengenai isu ini.

daerah otonom dengan menerapkan asas desentralisasi.

Terkait proses institusionalisasi, data lapangan di tingkat makro menunjukkan relasi antar-aktor di pemerintahan dipengaruhi oleh partai politik yang lebih banyak memainkan politik tawar-menawar ketimbang membahas hal-hal substansial. Hal ini secara jelas tampak pada draf RUU Pilkada dan RUU Pemda yang disahkan dalam sidang paripurna DPR 26 September 2014. Draf kedua RUU tersebut belum komprehensif menggambarkan problem Pemilukada dan otonomi daerah yang terjadi secara faktual di daerah-daerah. Alam pikiran mereka disesaki oleh persoalan bagaimana menata kepentingannya sendiri. Pasca-Pilpres 2014, Koalisi Merah Putih mengubah pandangan di saat-saat habisnya masa tugas DPR, dari awalnya sebagian besar di antara mereka mendukung demokrasi langsung menjadi mendukung demokrasi perwakilan. Relasi antar-aktor politik tidak berhenti sampai di situ. Hasil paripurna langsung dianulir oleh Presiden SBY dengan mengeluarkan Perppu yang mempertahankan mekanisme demokrasi langsung dalam Pilkada.

Demikian pula di tingkat *meso*, keterlibatan para pemangku kepentingan, akademisi, NGO, dan publik dalam proses institusionalisasi tidak dimanfaatkan secara maksimal. Kondisi ini terlihat dari temuan lapangan yang menunjukkan Ormas dan NGO seperti NU, FITRA, KPPUD, JPPR, ataupun ICW merasa tidak dilibatkan secara langsung dalam proses institusionalisasi atau pembahasan UU terkait Pilkada dan otonomi daerah yang dilakukan aktor-aktor pemerintahan seperti Kemendagri dan DPR (Komisi II).[27] Selain itu, hasil telaah DIM selama si-

---

27 Berdasarkan temuan penulis di lapangan, ego sektoral masih sangat menonjol dan berlangsung secara formalistik baik di kalangan Komisi II mauopun Kemendagri. FITRA sendiri dalam legislasi revisi UU 32 merasa

dang di Komisi II hanya memetakan hal-hal parsial seperti apakah Pemilukada harus langsung atau perwakilan, efisiensi anggaran, paket kepala daerah dan wakil kepala daerah, politik dinasti, anggaran Pemilukada, perselisihan sengketa hasil, titik tekan otonomi, dan penguatan kewenangan provinsi. Hal-hal substansial tentang korupsi demokrasi, transparansi pendanaan partai politik dan kandidat (membatasi intervensi korporasi, cukong/bandar), prinsip persamaan kesempatan dan akses antar-kandidat dalam rekrutmen dan pencalonan kepala daerah, politisasi birokrasi, pelayanan publik, dan fungsi representasi kelompok masyarakat yang mendorong partisipasi dan pengawasan sosial belum berhasil diidentifikasi dalam pasal-pasal revisi.[28]

Dengan kata lain, perubahan institusional belum mencakup hak otonomi masyarakat di daerah dan hanya mengatur aspek pemilihan (*election*) dalam Pemilukada. Untuk itu, penulis mengajukan suatu usul perubahan, yaitu memperkuat aspek *demos* baik pada tahap pemilihan maupun pasca-pemilihan di semua level perubahan institusional, yaitu amandemen UUD 1945, legislasi, dan regulasi. Penguatan *demos* dalam tahap pemilihan meliputi seleksi dan rekrutmen calon kepala daerah yang harus dilakukan secara langsung dengan melibatkan masyarakat. Kondisi ini tidak mungkin dicapai hanya melalui perubahan UU Pilkada. Keterlibatan masyarakat dalam seleksi dan rekrutmen calon kepala daerah dalam Pilkada harus diikuti

---

tidak dilibatkan, padahal LSM ini banyak menyoroti kinerja kepala daerah dalam hal transparansi anggaran dan telah menghasilkan puluhan dokumen hasil riset di berbagai kabupaten/kota se-Indonesia. Temuan lapangan ini penulis dapatkan melalui wawancara langsung dengan Ucok Sky Khadafi dari LSM FITRA, 9 Juni 2013.

28 Lihat DIM dan notulen rapat pembahasan masing-masing anggota Komisi II tentang DIM.

dengan perubahan undang-undang mengenai partai politik yang sangat terkait dengan penyelenggaraan Pilkada. Yang menjadi akar permasalahan, dalam proses legislasi, koordinasi antar-aktor di internal negara tidak melibatkan para pemangku kepentingan dan aktor-aktor eksternal yang berasal dari NGO dan masyarakat sipil.

Selain itu, penulis juga menyarankan perlunya penggunaan neo-institusionalisme yang lebih holistik dalam menganalisis perubahan institusional. Seyogianya perubahan institusional tidak saja terpaku pada revisi UU Pemda dan UU Pilkada, seperti selama ini terjadi, melainkan juga terhubung/ paralel dengan revisi UU Pemilu, UU Parpol, UU Penyelenggara Pemilu, serta UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Semua unsur kepentingan daerah dan kepentingan demokrasi harus tercermin secara integral di dalam semua UU tersebut.

BAB II

MUKA BELAKANG DEMOKRASI: Perspektif Relasi Kuasa

PADA bab sebelumnya kita telah membicarakan fenomena demokratisasi di Indonesia dalam perspektif neo-institusionalis. Demokrasi langsung merupakan konsekuensi dari desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan mendekatkan pemimpin daerah dengan masyarakatnya. Asumsinya, pemimpin yang berasal dari daerah bersangkutan akan lebih dekat dan mengetahui seluk-beluk, kebutuhan, serta aspirasi masyarakat setempat. Hal ini jauh berbeda dengan situasi pada masa Orde Baru, di mana kepala daerah hampir selalu merupakan kiriman dari pusat. Berdasarkan pengalaman sejarah, kepala-kepala daerah "kiriman" ini hampir semuanya berasal dari latar belakang ABRI, birokrasi, atau Golkar. Kon-

figurasi ini mengalami pergeseran dan perubahan drastis sejak mekanisme institusionalisasi mengalami perubahan seiring dengan bergulirnya agenda Reformasi.

Pada bab ini kita akan mendiskusikan apa yang dilihat oleh perspektif yang dapat dikatakan sebagai negasi dari neo-institusionalisme, yakni perspektif relasi kuasa (*power relation*). Di tengah dinamika proyek besar demokratisasi melalui perubahan institusional terdapat gejala baru yang menunjukkan arus balik demokrasi. Di antara gejala-gejala itu adalah menguatnya oligarki elite, dinasti politik, korupsi politik, budaya koruptif massal, politik kartel, dan harga mahal demokrasi yang hanya mampu dibeli oleh orang-orang kaya.

Menurut pandangan teori relasi kekuasaan, salah satu kekeliruan fatal perspektif neo-institusionalis adalah kurang mempertimbangkan aspek-aspek kontestasi, kompetisi, kepentingan, konflik, dan hubungan-hubungan kekuasaan antar-aktor dalam praktik-praktik politik.[1] Desentralisasi memang agenda yang didasarkan pada transparansi, akuntabilitas, dan pemerintahan yang baik. Namun dalam implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, justru hubungan ambigu antara demokratisasi dan lokalisasi kekuasaan yang seringkali terjadi dan akhirnya melahirkan jaringan patron predator lokal (Hadiz, 2010).[2]

---

1 Perspektif relasi kekuasaan merupakan kritik terhadap bagian-bagian yang luput dari neo-institusionalis. Mereka adalah Robison dan Hadiz (2004), Mietzner (2006) dan Hadiz (2007, 2008, 2009); Paul J. Carnegie (2008);

2 Dalam konteks ini perlu dikemukakan di bawah ini teori relasi kekuasaan Hadiz:

...“*The Indonesian case shows that what ultimately matters is not decentralization itself, but the system of power relations within which it is undertaken*” (Hadiz, 2010).

...“*The problem is that the institutions of democracy have been appropriated by many elements of the old rapacious, authoritarian*

Hadiz mengamati perkembangan dua dekade desentralisasi yang bersandar pada masyarakat sipil, kapital sosial, dan pemerintahan yang baik sebagai bagian integral dari kamus neo-institusionalis kontemporer gagal mempromosikan demokratisasi substansial. Proses implementasi nilai-nilai institusional tidak didukung oleh kuatnya aparat sebagai aktor internal negara dalam menegakkan aturan. Hal ini memberikan ruang gerak yang leluasa bagi anasir-anasir kepentingan sesaat, baik kepentingan elite individu maupun kelompok tertentu, yang bersemayam dalam institusi demokrasi seperti partai politik dan parlemen. Anasir-anasir ini yang kemudian menguasai aset dan sumber daya negara dengan cara menduduki posisi strategis birokrasi, terutama kepala daerah, melalui perjuangan politik elektoral.

Namun demikian, perlu kita ingat bahwa pandangan relasi kekuasaan yang terkesan pesimistis tersebut bukanlah pandangan etis yang anti-demokratisasi. Apa yang dieksplanasikan perspektif relasi kekuasaan sebagai "muka belakang" demokrasi merupakan realitas empiris demokratisasi kita saat ini. Dengan kata lain, perspektif relasi kekuasaan mencoba mengambil posisi kritis dan tidak terbuai dengan hingar-bingar institusionalisasi demokrasi pasca-rezim otoriter yang telah berjaya selama beberapa dasawarsa.

Dalam bagian-bagian selanjutnya pada bab ini kita akan

> *regime. These have successfully reconstituted themselves as democratic actors via political parties dan parliaments over which they president*" (Hadiz, 2008-2009).

Faktor-faktor kekuasaan, perjuangan, dan kepentingan semacam ini yang cenderung diabaikan oleh perspektif neo-institusionalis. Pengalaman Indonesia pasca-Reformasi belakangan ini sangat jelas menggambarkan cara di mana institusi dapat dibajak oleh berbagai kepentingan elite teknokratis dan partai politik.

menelisik lebih dalam kasus Pemilukada dan jalannya pemerintahan di beberapa daerah di Provinsi Lampung. Sebagai contoh kasus, fenomena di Lampung ini akan dapat memberikan gambaran konkret bagaimana "efek-efek samping" demokratisasi dan desentralisasi berlangsung di negeri kita. "Efek-efek samping" inilah yang menunjukkan kepada kita "muka belakang demokrasi".

Untuk mendapatkan gambaran konkret mengenai muka belakang demokrasi ini, kita dapat mencermatinya dari fenomena Pemilukada di Lampung sebagai contoh kasus. Di Lampung, Pemilukada yang menerapkan UU No. 32 Tahun 2004 dapat dibagi menjadi empat gelombang. *Gelombang pertama* merupakan pengalaman pertama demokrasi langsung yang dialami masyarakat. Pemilukada ini dilaksanakan serentak pada 27 Juni dan 15 September 2005 di enam kabupaten/kota (Way Kanan, Lampung Selatan, Lampung Timur, Metro, Bandar Lampung, dan Lampung Tengah) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah periode 2005-2010. Pemilukada selanjutnya dilaksanakan sesuai periodisasi yang berlaku. Sampai 2015 Pemilukada di enam kabupaten/kota tersebut sudah diselenggarakan untuk periode kedua, yaitu untuk masa jabatan 2010-2015, ditambah Pemilukada satu kabupaten baru, Kabupaten Pasawaran.

Gelombang kedua Pemilukada dilaksanakan pada 6 November dan 29 Desember 2007 di tiga kabupaten (Kabupaten Lampung Barat, Tulang Bawang, dan Tanggamus) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah periode 2007-2012. Hingga 2015 telah dilaksanakan Pemilukada untuk kedua kalinya di tiga kabupaten tersebut. Pemilukada kedua ini juga ditujukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, yakni untuk periode 2012-2017.

Gelombang ketiga diselenggarakan serentak pada 3 September 2008. Pada gelombang ketiga ini untuk pertama kalinya Pemilukada langsung dilaksanakan di tingkat provinsi, yaitu untuk memilih gubernur dan wakil gubernur periode 2009-2014. Di saat bersamaan juga diselenggarakan Pemilukada di Kabupaten Lampung Utara untuk memilih bupati dan wakil bupati periode 2008-2013. Di tingkat provinsi dan Kabupaten Lampung Utara ini sebelumnya dilakukan pemilihan kepala daerah dengan menerapkan UU No. 22 Tahun 1999, yakni pemilihan melalui DPRD. Pemilihan bupati berikutnya untuk Kabupaten Lampung Utara telah dilaksanakan pada 2013. Adapun Pemilukada tingkat provinsi selanjutnya telah dilaksanakan pada waktu yang bersamaan dengan Pemilu legislatif April 2014.

Gelombang keempat merupakan Pemilukada langsung pertama kali untuk Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten Mesuji, Tulangbawang Barat, dan Pringsewu. Pemilukada ini dilaksanakan pada 28 September 2011.

Gelombang kelima, Pilkada secara serentak dilaksanakan di 8 kabupaten/kota pada 9 Desember 2015 yang merupakan bagian dari agenda tahap pertama penyelenggaraan Pilkada serentak secara nasional di 269 kabupaten/kota dan provinsi.

Pemilukada yang telah diselenggarakan dalam kelima gelombang di atas merupakan pengalaman baru masyarakat Lampung dalam menjalankan demokrasi langsung. Hal ini telah menciptakan dan mengondisikan budaya politik baru bagi kalangan elite maupun masyarakat di akar rumput. Selain itu, muncul pula institusi-institusi baru yang menjadi infrastruktur politik dan demokrasi, seperti partai politik yang menguat perannya, badan penyelenggara Pemilu, kontrol pers, LSM, dan berbagai bentuk partisipasi masyarakat. Bagi masyarakat lokal,

implikasi dari kebaruan tersebut tentu ada yang positif dan ada pula yang negatif.

Terkait implikasi negatif dari proses demokratisasi yang tengah berlangsung di tingkat lokal, hasil riset JPPR berhasil mengidentifikasi beberapa persoalan. Di antara persoalan-persoalan tersebut adalah politik uang, penggelembungan suara dengan memanipulasi DPT, birokrasi yang menyokong tim sukses dengan mengatur bantuan sosial dan menggalang suara, distorsi kehendak rakyat dengan kehendak partai dalam dukungan calon, distorsi dukungan calon perseorangan yang terlihat dari senjang antara pengumpulan KTP dukungan dengan perolehan suara di TPS, konflik internal partai, dan berbagai isu lain. Beberapa temuan lapangan ini berpusar pada beberapa isu pokok. Pertama, soal DPT (daftar pemilih tetap). Kedua, soal netralitas birokrasi yang tanpa pengawasan terseret dalam arus politik Pemilukada. Ketiga, problem calon perseorangan. Keempat, dominasi partai politik dalam menentukan kandidat. Kelima, "mental bayaran" para pemilih.[3]

Gambaran tentang berbagai implikasi ini akan terlihat lebih jelas jika kita menelusuri dan menganalisis data dan temuan lapangan mengenai penyelenggaraan Pilkada di Lampung. Berikut pembahasan lebih jelasnya.

Sentralisme Partai Politik dalam Rekrutmen Calon Kepala Daerah

Kontekstualisasi data lapangan menunjukkan bahwa di tingkat lokal, partai-partai politik masih mengedepankan proses rekrutmen yang bersifat sentralistik untuk menjaring anggota maupun calon kepala daerah. Agaknya sudah menjadi kelaziman, baik di Lampung maupun di berbagai daerah lain, bahwa di tengah dominasi dan hegemoni partai-partai politik, partai-

---

3 Hasil wawancara dengan Afifudin, Ketua JPPR, 20 Juni 2013.

partai tersebut miskin kader pemimpin internal yang berhasil menjadi kepala daerah.

Dari hasil Pemilukada di Lampung sejak 2005, komposisi kandidat kepala daerah yang berhasil memenangkan kontestasi didominasi oleh kandidat yang berasal dari kalangan eksternal partai politik. Para kepala daerah ini umumnya berasal dari latar belakang birokrat, purnawirawan TNI/Polri, pengusaha, atau bahkan tokoh Ormas. Sedikit sekali calon kepala daerah yang murni berlatar belakang kader internal partai politik.

Gejala umum juga menunjukkan setelah kandidat tertentu memenangkan kontestasi Pemilukada, kepala daerah tersebut akan bersenyawa dengan partai politik untuk merajut kekuasa-an bersama dalam rangka mempertahankan kekuasaan untuk periode berikutnya. "Perselingkuhan" ini biasanya dilakukan dengan menjadikan kepala daerah bersangkutan sebagai ketua partai politik. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa partai politik "menjual" tiket kandidat kepala daerah kepada aktor luar yang berkenan "dipartaikan" melalui proses "naturalisasi". Sebaliknya, untuk memperoleh dukungan parlemen agar ke-bijakannya tidak diganggu di DPRD, sekaligus dalam rangka mempertahankan kekuasaan untuk periode berikutnya, kepala daerah terpilih akan mencoba "membeli" partai politik yang dominan kursinya atau paling tidak memiliki kursi di DPRD.

Beberapa tokoh di Lampung dapat dijadikan contoh sebagai kepala daerah yang berasal dari eksternal partai politik dan mengalami perjalanan politik sebagaimana dijelaskan di atas. Gubernur Lampung Sjahroedin ZP, misalnya, merupakan jenderal purnawirawan polisi. Setelah menjadi gubernur ia menjadi Ketua DPD PDIP Lampung. Zulkifli Anwar, Andy Achmad Sampoernajaya, Zainal Abidin, dan Bustomi Zainuddin juga berasal dari eksternal partai politik dan dikenal sebagai pengusaha. Setelah menjadi bupati, mereka menjadi

kader atau ketua partai politik Partai Demokrat dan PDIP. Contoh lainnya adalah Satono, Bambang Kurniawan, dan Herman HN yang berasal dari kalangan birokrat atau PNS. Setelah menjadi Bupati Lampung Timur, Satono menjadi Ketua DPD Golkar Kabupaten Lampung Timur. Setelah menjadi Bupati Tanggamus, Bambang Kurniawan menjadi Ketua PDIP Tanggamus. Adapun Herman HN, setelah menjadi Walikota Bandar Lampung, menjadi Ketua Satgas PDIP Provinsi Lampung.

Gejala di atas membuktikan bahwa partai politik tidak cukup sistemik, reguler, dan terstruktur dalam menjalankan fungsi rekrutmen dan kaderisasi kepemimpinan untuk dapat mendistribusikan kader-kader terbaiknya di lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif. Modus yang kemudian dilakukan oleh partai politik adalah memberikan dukungan atau rekomendasi kepada calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tertentu yang berasal dari eksternal partai. Sebagai tahap awal, mereka diminta mengisi formulir keanggotaan dan menerima kartu tanda anggota (KTA) partai. Keanggotaan ini selanjutnya dapat menjadi tiket untuk memimpin partai setelah mereka berhasil menduduki kursi kepala daerah. Dapat dikatakan, partai politik menempuh jalan pintas dengan mengambil kader jadi yang telah dididik dan dikader di tempat lain, baik di birokrasi sipil, militer, korporasi, ataupun hasil pengaderan kepemimpinan Ormas, seperti Sujadi, Bupati Pringsewu, yang juga sudah mengantongi KTA salah satu partai politik.

Kasus sentralisme rekrutmen partai politik di Lampung juga menarik dicermati. Misalnya pada kasus Herman HN, Walikota Bandar Lampung 2010-2015. Sejak awal proses rekrutmen Herman HN memperoleh hasil survei yang tinggi. Dia juga Ketua Satgas PDIP Provinsi Lampung, sehingga sedikit banyak sudah memberikan kontribusi bagi partainya. Dalam pemilihan Gubernur Lampung 2014 PDIP mengambil sikap

merekomendasi kandidat yang berdasarkan survei internal meraih hasil tertinggi.

Sebagaimana dilansir oleh beberapa media dan dipublikasikan oleh beberapa lembaga survei, Herman HN selalu mendapatkan posisi teratas.[4] Namun menjelang pendaftaran di KPU, tarik-menarik kepentingan antar-elite partai semakin memanas. Diduga lebih karena didorong oleh praktik-praktik politik transaksional, penentuan kandidat tidak lagi didasarkan pada sikap awal PDIP yang menaruh pertimbangan lebih kepada hasil survei. Akhirnya PDIP malah merekomendasikan Berlian Tihang dan Mukhlis Basri ke KPU sebagai pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Sebaliknya, Herman HN yang notabene kader PDIP justru direkomendasikan oleh DPP

4 Herman HN yang dikenal sebagai Walikota Bandar Lampung atas dukungan PDIP dan saat ini juga menjabat ketua Satgas PDIP Lampung dan dipercaya membacakan teks Pancasila pada upacara peringatan hari Pancasila 1 Juni 2013 di kantor DPP PDIP, berkemungkinan besar didukung oleh Partai Golkar jika tidak didukung oleh partainya sendiri sebagai calon gubernur. Meskipun hasil survei tertinggi, dia mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan partai, bahkan dari partainya sendiri. Peta politik di DPD dan DPP PDIP Lampung lebih cenderung memasangkan Joko Umar Said dan Mukhlis Basri. Dengan peta dukungan partai-partai yang demikian, peluang Herman HN didukung oleh Golkar terbuka lebar. Hal ini didasarkan survei internal DPP Partai Golkar yang tidak memungkinkan mendukung kader sendiri, karena M. Alzier Dianis Thabrani dan Riswan Tony hasilnya di bawah 8%. Sementara hasil survei yang dilakukan oleh Indo Barometer yang dipercaya oleh DPP Golkar menempatkan Herman HN unggul lebih dari 65% (*Radar Lampung*, 19 Juni 2013). Kenyataan berbicara lain. Dengan keluarnya dukungan Golkar dan Hanura terhadap Alzier menutup peluang Herman. Di PDIP sendiri sekarang berkembang dukungan dari DPP tinggal dua nama, yaitu Joko Umar Said dan Mukhlis Basri. Keduanya bisa dipasangkan bersama bila ada dukungan dari partai koalisi atau cukup PDIP memasang Cawagub saja, yaitu Mukhlis Basri. Sinyal ini berikan oleh Ferdi Gunsam sebagai fungsionaris PDIP Lampung dan anggota *fit* dan *proper test* Cagub dan Cawagub (*Lampung Post*, Senin 24 Juni 2013).

PAN dengan menggandeng Zainuddin Hasan yang merupakan adik kandung Ketua DPP PAN Zulkifli Hasan. Fenomena ini cukup menggambarkan praktik-praktik transaksional dalam arena politik praktis yang secara terbuka dipertontonkan di hadapan publik. Sekali lagi, dalam konteks ini para pemangku kepentingan, Ormas, apalagi rakyat, tidak memiliki ruang untuk terlibat, kecuali sebagai penonton dan penikmat berita.

Kasus serupa terjadi pada Partai Golkar Provinsi Lampung. Hasil survei internal tidak pula dijadikan pertimbangan. Justru, Partai Golkar Provinsi Lampung tetap mengusung ketua mereka, M. Alzier Dianis Thabrani, yang rendah hasil surveinya untuk dicalonkan kembali untuk ketiga kalinya dalam kontestasi pemilihan gubernur. Berdasarkan aturan internal Partai Golkar, yaitu Juklak 13/DPP/GOLKAR/XI/2011 tentang Tata Cara Pilkada huruf b (4) poin (5) tahap pemilihan dan penetapan calon terpilih:

> ... Apabila tidak ada kader Partai Golkar ataupun tokoh independen yang memiliki peluang menang, karena tingkat elektabilitasnya relatif berat untuk dapat mengungguli tokoh dari partai lain, maka rapat dapat memutuskan bahwa Partai Golkar akan meraih posisi sebagai calon wakil kepala daerah.

Juklak tersebut tentu mengikat Ketua DPD Partai Golkar M. Alzier Dianis Thabrani dan anggota DPR RI dari Fraksi Golkar Riswan Tony yang sama-sama menghendaki tiket calon gubernur. Namun, sekalipun memiliki elektabilitas rendah keduanya tidak berkenan dijadikan calon wakil gubernur. Menurut analisis *Radar Lampung*, kader Golkar yang kemungkinan diusung sebagai calon wakil gubernur adalah Pairin, Bupati Lampung Tengah, yang akan dipasangkan dengan Herman HN. Namun demikian, dukungan dan rekomendasi Golkar

tidak mencukupi. Untuk itu, Golkar akan mencari calon yang berpeluang didukung oleh partai lain sebagai mitra koalisi agar kuota 15% terpenuhi. Perkembangan berikutnya semakin menarik dan sulit diprediksi.

Di luar dugaan, meskipun menurut hasil survei Indo Barometer posisi Alzier anjlok, beredar kabar di media digital, *blackberry messangers* dan media cetak, bahwa Ketua Umum Golkar Aburizal Bakrie dan Sekjen Golkar Idrus Marham telah menandatangani surat rekomendasi calon gubernur untuk Alzier. Surat rekomendasi tersebut bernomor B-271/Golkar/VI/2013 tertanggal 22 Juni 2013. Alzier sendiri mengakui bahwa surat tersebut benar, meski pesaing utamanya, Riswan Tony, meragukannya.

Riswan Tony mengatakan bahwa DPP sebelumnya memang akan mendukung Alzier dengan catatan ada tambahan koalisi dari Partai Hanura. Namun karena Hanura belum memutuskan dukungannya, maka SK rekomendasi untuk Alzier ditarik kembali (*Lampung Post*, Senin 24 Juni 2013). Alzier merasa yakin dan optimistis mendapatkan tambahan dukungan dari tujuh partai gurem (nonparlemen), yaitu dengan PPI (0,48%), PDP (0,60%), PIS (0,55%), PMB (0,32), Partai Kedaulatan (0,62%), Partai Patriot (0,43%), dan PDS (0,47%) (*Radar Lampung*, Senin 24 Juni 2013). Total suara ketujuh partai tersebut adalah 3,47%. Jika ditambahkan dengan suara Golkar yang 12,64%, maka menjadi 16,11%. Jumlah ini sudah melampaui target 15%.

Data-data di atas menunjukkan inkonsistensi kebijakan partai politik dalam proses penentuan kandidat yang akan diusung dalam Pemilukada. Misalnya, kebijakan partai politik yang tadinya akan mengusung kader internal. Partai politik besar seperti PDIP dan Golkar sekalipun masih mengalami problem krusial terkait rekrutmen kandidat. Padahal kedua partai ini dinilai sudah melakukan kaderisasi secara berkala,

sebagaimana diutarakan oleh Ismet Roni, Sekretaris DPD Golkar Lampung,[5] dan Dedi Afrizal, sekretaris DPD PDIP Lampung.[6]

Pertimbangan-pertimbangan untuk mengusung kader internal seringkali dikalahkan oleh transaksi politik yang dilakukan oleh kandidat eksternal dengan penentu kebijakan partai politik di tingkat pusat. Kader internal partai seringkali terpinggirkan dan tidak masuk ke dalam nominasi. Hal ini karena mereka "kalah gagah" dan "kurang gizi" untuk melakukan negosiasi dengan pengurus partai di tingkat pusat yang merupakan penentu final keputusan. Guna mencegah persoalan sentralisme rekrutmen dalam partai politik ini, sudah seharusnya pola perekrutan internal di tubuh partai politik diperkuat agar menghasilkan kualitas kader yang betul-betul bisa menjadi harapan perubahan bagi masyarakat di tingkat lokal.

Kredibilitas Penyelenggara Pemilukada

Selain masalah sentralisme partai politik dalam rekrutmen kandidat kepala daerah, praktik penyelenggaraan Pilkada di Lampung oleh aktor-aktor penyelenggara Pemilu tingkat daerah juga memiliki problem mendasar. Di antara masalah-masalah utama yang ditemukan dalam penyelenggaraan Pemilu adalah kurangnya profesionalitas dan integritas aktor penyelenggara Pemilu tingkat daerah. Untuk Provinsi Lampung tercatat sedikitnya 40 kasus dugaan pidana Pemilu, di mana penyelenggara menjadi tersangka karena menerima suap dan menggelembungkan suara peserta.[7] Selain itu, terdapat pula pe-

---

5 Hasil wawancara penulis, 23 Maret 2013

6 Hasil wawancara penulis, 6 Maret 2013

7 Netralitas, integritas. Kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara menjadi tantangan demokrasi ke depan. Demokrasi substansial masih jauh dari harapan, namun demokrasi prosedural menjadi cacat menciderai

nyelenggara yang melakukan pelanggaran kode etik sehingga dipecat oleh DKPP.

Desentralisasi penyelenggaraan Pemilukada ke badan-badan penyelenggara daerah seperti KPU dan Bawaslu provinsi atau kabupaten/kota ternyata masih memungkinkan terjadinya "pembajakan" demokrasi. Perolehan suara pun masih bisa "diperdagangkan" atau "diperjualbelikan" di antara peserta Pemilu/Pemilukada dengan penyelenggara dari tingkat provinsi sampai pelaksana di TPS. Fenomena ini selalu menjadi isu strategis. Terlebih karena skenario pemenangan kerap kali telah dirancang dan dipersiapkan secara matang oleh Caleg ataupun kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan melakukan pendekatan-pendekatan sistematik terhadap penyelenggara. Karena itu, kualifikasi, kredibilitas, dan integritas badan penyelenggara perlu dipertanyakan, dikritisi, dan seharusnya selalu diawasi secara ketat. "Jual beli" suara tentu saja mencederai demokrasi.

Hasil wawancara dan investigasi di lapangan terhadap beberapa kandidat kepala daerah dan calon anggota legislatif juga mengungkapkan, apa yang disebutkan di atas memang menjadi bagian dari strategi dan skenario yang dipersiapkan untuk memenangkan Pemilu. Upaya yang dilakukan adalah menjalin komunikasi dengan penyelenggara. Salah satunya dalam proses rekrutmen, ada kalanya aktor politik melibatkan diri membantu menyukseskan beberapa nama untuk lolos menjadi anggota KPU, PPK, Bawaslu, atau Panwas. Mereka kemudian menjalin hubungan intensif untuk saling membantu

---

nilai-nilai demokrasi. http://jambi. tribunnews. com/2014/05/06/di-Lampung-lima-komisioner-kpu-ini-jadi-tersangka-mark-up-suara, http://www. radarlampung. co. id/read/berita-utama/69649-komisioner-dobel-tersangka

dan "mengamankan". Ketiadaan independensi penyelenggara Pemilu ini kerap menjadi pemicu kerusuhan-kerusuhan pasca-Pemilukada.[8] Dengan demikian, beberapa hal perlu diusulkan dalam DIM draf RUU Pilkada. Pertama, terkait posisi, fungsi, peran, dan pembagian kewenangan partai politik dalam penentuan kandidat kepala daerah, proses rekrutmen, seleksi, evaluasi, dan rekomendasinya. Kedua, integritas dan independensi penyelenggara Pemilukada. Ketiga, penyelesaian sengketa hasil Pemilukada apakah masih perlu ditangani oleh MK atau tidak.

"Jual Beli" Suara

Sebagaimana di berbagai daerah lain, dalam pelaksanaan Pilkada dan otonomi daerah di Lampung fenomena kampanye kandidat selama pertarungan politik elektoral juga menyeruak. Pada masa ingar-bingar Pemilukada, baik menjelang masa kampanye, saat kampanye, maupun sesaat sebelum hari pemilihan, wacana yang beredar kerap menyebut-nyebut semakin mahalnya banderol suara rakyat. Besarnya permintaan para kandidat kepala daerah akan suara pemilih sampai-sampai membuat mereka terlihat seperti "mengemis" dukungan. Tak jarang mereka mengambil langkah membeli suara dengan beragam modus, sejak awal sosialisasi sampai sesaat menjelang pencoblosan melalui "serangan fajar". Dalam suasana Pilkada memang terlihat sebentuk simbiosis mutualisme antara kepentingan calon kepala daerah untuk menduduki tampuk kekuasaan dan kepentingan pragmatis masyarakat lokal dan kekuatan sipil—yang seharusnya—independen.

Fenomena yang teramati selama penelitian lapangan di Lampung memperlihatkan "pembelian" suara pemilih biasanya

---

8 Wawancara pada 1 Agustus 2012; lengkapnya terdapat dalam transkrip.

dilakukan para kandidat dengan mensosialisasikan diri sembari membagi-bagikan rezeki dan hadiah. Awalnya dengan cara halus—sekadar silaturahmi—sampai akhirnya berupa transaksi politik dalam bentuk bantuan sosial dan keagamaan. Contohnya adalah program perjalanan wisata rohani dengan mengajak kelompok-kelompok pengajian. Sekilas, program seperti ini memang terlihat baik sebagai upaya memperkaya pengetahuan dan pengalaman rohani masyarakat. Namun acapkali ini dilakukan dengan pamrih agar para peserta wisata rohani mau memilih kandidat yang membiayai program tersebut. Strategi ini acap membuat para peserta berada pada posisi dilematis dan merasa tertawan oleh utang moral kepada sang kandidat.

Beberapa modus lain yang umum dilakukan oleh para kandidat ataupun tim sukses mereka adalah mengadakan acara jalan sehat dan pertunjukan wayang disertai *door prize*, membagi-bagikan sabun atau susu kaleng ke rumah-rumah dengan disertai permintaan izin untuk memasang stiker calon, membagi-bagikan paket sembako dan THR menjelang lebaran, membagi-bagikan kain batik dan seragam untuk guru-guru, serta cara-cara lain yang dapat mengundang simpati pemilih. Namun demikian, dalam menghadapi situasi tersebut banyak pemilih yang memiliki tingkat kesadaran politik tinggi menolak dengan terang-terangan pemberian rezeki dan hadiah semacam itu.

Situasi di atas muncul bersamaan dengan terciptanya kultur baru yang ikut membayangi proses demokrasi, yaitu suara rakyat yang sarat pamrih. Suara pemilih tidak ditukar dengan komitmen untuk mencerdaskan, memberdayakan, dan menyalurkan kepentingan rakyat banyak melalui proses-proses politik. Juga tidak ditukar dengan upaya mengawal program-program yang mengeksekusi berbagai aspirasi masyarakat.

Budaya yang kemudian tumbuh justru berupa politik iklan, politik baliho, eksploitasi "kemolekan" tubuh melalui rekayasa teknologi foto, konser-konser musik atau wayang, politik sembako, pemanfaatan mesin birokrasi yang mendorong aparat sipil negara menjadi politisi sesaat, terlibatnya bandar-bandar dan korporasi, serta praktik-praktik serupa lainnya yang bersifat transaksional, pragmatis, dan jauh dari pendidikan politik, pendidikan demokrasi, maupun pendidikan kewarganegaraan.[9]

---

9 Keterlibatan Sugar Group dalam pemenangan Ridho dan Bachtiar ditengarai banyak pihak dengan ditemukannya beberapa ton gula hampir di beberapa kabupaten/kota seperti di Bandar Lampung, Pringsewu, dan Lampung Barat. Maraknya gejala ini menjadi perhatian kalangan aktivis dengan melakukan sosialisasi ke masyarakat agar tidak memilih berdasarkan hadiah gula. Para aktivis ini mengundang diskusi dengan tema "merespons kegaduhan politik gula-gula" pada Minggu, 9 Maret 2014, pukul 1930 di Taman Santap Rumah Kayu. Diskusi dihadiri kalangan mahasiswa, akademisi, NGO, pasangan calon AMAN, MNZADA, dan Mukhlis Basri menyepaki Pilgub tanpa politik uang. Forum ini bahkan bersepakat untuk mendesak Bawaslu agar mendiskualifikasi pasangan Ridho-Bachtiar atas maraknya penangkapan politik bagi-bagi gula.

Dugaan keterlibatan perusahaan dalam pendanaan pasangan calon terpilih Ridho-Bachtiar juga ditengarai oleh Alimin Abdullah, Ketua DPP PAN Provinsi Lampung yang juga anggota Komisi VII DPR RI. Dia menyatakan menyayangkan sikap KPU dan Bawaslu yang tidak memproses temuan dan laporan dari masyarakat. Alimin lebih lanjut menyatakan senang bila ada kontribusi pengusaha atau perusahaan besar terhadap pembangunan Lampung, tapi jangan dalam politik. Memberi pendanaan politik dalam Pilgub tidak dibenarkan. Pasangan calon yang kalah seharusnya melakukan tuntunan sengketa Pemilu di MK, tambah Alimin (*Radar Lampung*, Jumat 18 April 2014: 4).

Di bagian terpisah peneliti mendapatkan data berupa pernyataan pedagang bawang bahwa dia mendapatkan duit dari serangan fajar sebesar Rp500.000: Rp300.000 dari calon gubernur dan Rp200.000 dari Caleg. Dia memilih yang memberi duit tersebut. Pedagang ini sudah dua hari tidak berdagang setelah ditanyakan dia menceritakan ihwal Pemilu.

"Harga" dari suara yang dimiliki pemilih dalam mengantarkan seseorang ke tampuk kekuasaan kepala daerah tampaknya disadari benar oleh masyarakat pada setiap momentum Pilkada. "Kesadaran" ini merupakan hasil dari akumulasi "pendidikan politik" yang terjadi secara formal maupun nonformal. "Kesadaran" ini sekaligus mencerminkan kultur politik baru di tengah-tengah masyarakat. Ekspresi dari kesadaran tersebut dapat sangat bervariasi. Ada yang mengimplementasikannya dengan memilih secara bijak dan selektif. Tetapi tak jarang pula pemilih-pemilih menentukan pilihannya dengan pertimbangan-pertimbangan pragmatis yang acap mengesampingkan kualitas dan kapabilitas calon kepala daerah. Ada juga yang menyerahkan penentuan pilihannya kepada kekuatan-kekuatan sipil independen, seperti pemimpin informal, tokoh masyarakat, atau pemimpin Ormas karena adanya hubungan keanggotaan formal, hubungan kultural, hubungan etnis rasial, ataupun sentimen-sentimen keagamaan.

Pragmatisme yang merajalela di tengah-tengah masyarakat seringkali dimanfaatkan para kandidat kepala daerah. Sebagian dari mereka mempunyai strategi yang menghalalkan segala cara demi memenangkan Pilkada dan memuaskan tingginya nafsu politik. Cara yang dijalankan tentu saja menggunakan kekuatan uang (*money politics*). Sasaran utama strategi ini tentu saja para pemilih yang senang kepada calon yang membagi-bagikan rezeki dan hadiah seperti sarung, jilbab, kaus, atau sembako. Pragmatisme politik yang demikian mendorong kandidat untuk mencari dana politik dari sponsor, termasuk perusahaan. Hal ini dibuktikan dengan data lapangan yang menunjukkan adanya aliansi taktis antara kandidat dengan korporasi dalam memobilisasi sumber daya alokatif demi memenangkan kontestasi. Salah satu perusahaan yang dite-

ngarai terlibat dalam pemilihan Gubernur Lampung 2014 adalah Sugar Group.[10]

Situasi dan iklim politik seperti yang digambarkan di atas sangat mungkin merupakan resultan dari kejenuhan rakyat yang belum merasakan kesejahteraan sebagai hasil dari demokrasi. Hal ini bisa jadi akibat rezim pemiskinan kecerdasan Orde Baru yang begitu gemilang, bisa juga karena kesemrawutan orde Reformasi. Dari beberapa Pemilu/Pemilukada yang telah rakyat jalani, terlihat adanya "kecerdikan" alami yang berkembang dan hidup di masyarakat. Masyarakat pun mulai jernih dalam memilih dan memilah mana calon kepala daerah yang dapat memberi mereka manfaat, baik manfaat sesaat maupun manfaat jangka panjang.

Korupsi dan Dinasti Politik

Munculnya fenomena korupsi dan dinasti politik juga menjadi persoalan dalam penyelenggaraan Pilkada dan pemerintahan

---

10 Keterlibatan PT SG ditengarai oleh beberapa LSM dan beberapa temuan ribuan ton gula pasir di Kabupaten Lampung Barat, Pesawaran, dan Bandar Lampung memperkuat dugaan tersebut. Kasus ini mentah dalam sidang Gakumdu, bahwa kasus ribuan ton gula tidak memenuhi unsur pidana Pemilu. Bawaslu pun kesulitan menemukan bukti. http://www. saibumi. com/artikel-829-gakkumdu-nyatakan-temuan-10-ton-gula-bukan-pelanggaran-kampanye--. html. Dalih unsur-unsur secara lengkap menjadi problem memutus perkara walaupun bukti fisik sudah ditemukan di beberapa daerah. http://www. radarlampung. co. id/read/berita-utama/67909-gakkumdu-nyatakan-bukan-gula-politik. Akibatnya Bawaslu diadukan sekelompok LSM ke DKPP; http://www. jpnn. com/read/2014/05/06/232817/DKPP-Gelar-Sidang-Kasus-Lampung-, . dan berlanjut di sidang sengketa di MK; http://www. lampungonline. com/2014/05/politik-gula-dalam-pemilihan-gubernur. html http://infosatu. com/berita-1121-sugar-grup-dan-pwi-dibalik-pencalonan-gubernur-Lampung-ridho-fichardo-bagian-ii. html; http://www. antaralampung. com/berita/272176/siapa-yang-bagi-bagi-gula,; http://www. lampungonline. com/2014/05/manzada-bantuan-perusahaan-tak-boleh. html

daerah di Provinsi Lampung. Dinasti politik muncul dari sirkulasi elite dan oligarki yang beroperasi terbatas pada kalangan, kelompok, atau keluarga tertentu saja. Di Lampung sendiri simpul-simpul elite politiknya dapat diidentifikasi pada beberapa aktor utama, yaitu Sjachroedin ZP yang menjadi Ketua DPD PDIP sekaligus Gubernur Lampung (mantan),[11] Alzier Dianis Thabrani yang merupakan Ketua DPD Golkar dua periode,[12] Abdurrachman Sarbini yang tak lain Ketua DPD PAN dan sudah dua periode menjadi Bupati Tulang Bawang,[13] serta Tamanhuri yang saat ini menduduki kursi DPR RI dari daerah pemilihan Lampung II.[14]

Korupsi politik produk Pemilukada langsung juga menjadi fenomena baru di era otonomi daerah di Lampung. Misalnya,

---

11 Menghadirkan dinasti bagi keluarganya, anak sulungnya menjadi bupati Lampung selatan, anak keduanya menjadi Wakil Bupati Pringsewu dan anak ketiganya menjadi anggota DPD RI. Begitupun keluarganya yang lain seperti kakak Sjachroedin Syarifah menjadi anggota DPRD provinsi dari PDIP.

12 Gubernur terpilih melalui DPRD yang tidak dilantik oleh Presiden Megawati, malah dieksekusi oleh Mabes Polri. Dia diangkut melalui pesawat heli dari halaman kantor Polda Lampung karena diduga terkait kasus hukum. Lolos dari jeratan hukum, Alzier kembali ke panggung politik menjadi Ketua Golkar dua periode dan telah menjadikan anaknya Heru Sambodo menjadi anggota DPRD kota, sekaligus juga menjadi Ketua Golkar Kota Bandar Lampung.

13 Mantan Bupati Tulang Bawang dua periode ini sukses mengantarkan anaknya menjadi bupati di Kabupaten Pasawaran, yaitu Aries Sandy Abdurrahcman Sarbini dan membangun kekuasaannya pasca-meninggalkan jabatan bupatinya melalui partai PAN.

14 Mantan Bupati Way Kanan dua periode. Meskipun sempat gagal membangun dinasti pasca-kekalahan anaknya dalam upaya menggantikannya sebagai Bupati Way Kanan di Pemilukada 2012, dia berhasil menjadikan anaknya tersebut pemenang Pemilukada di kabupaten lain pada 2013, yaitu Kabupaten Lampung Utara. Tamanhuri saat ini sedang membangun kekuasaannya kembali melalui Partai Nasdem.

vonis pidana korupsi terhadap Satono, Bupati Lampung Timur; Andy Achmad, Bupati Lampung Tengah; Wendy Melfa, Bupati Lampung Selatan. Andy Achmad Sampoernajaya menjabat Bupati Lampung Tengah selama dua periode (2005-2010 dan 2010-2015). Pada periode pertama Andy terpilih melalui Pemilukada langsung yang dilaksanakan pada 15 September 2005. Bersama wakilnya, Mudiyanto Thoyib, Andy berhasil memenangkan kompetisi elektoral dengan perolehan 332.494 suara (57,97%). Pasangan ini mendapatkan suara terbanyak berkat dukungan partai-partai besar seperti PDIP, Partai Demokrat, PPP, PAN, dan PKB. Pada Pemilukada provinsi tahun 2008 Andy maju sebagai kandidat gubernur. Menurut UU, Andy harus mundur dari jabatannya sebagai bupati, sehingga posisinya digantikan oleh Wakil Bupati Mudiyanto Thoyib. Kendati dalam Pemilukada provinsi tersebut Andy gagal, ia berhasil memenangkan kembali jabatan Bupati Lampung Tengah untuk periode keduanya (2010-2015).

Sebagaimana Andy di Lampung Tengah, Zulkifli Anwar juga mundur dari jabatan Bupati Lampung Selatan karena menjadi calon gubernur pada Pemilukada provinsi tahun 2008. Pada 27 Juni 2005 Zulkifli dan Wendi Melfa yang diusung koalisi Partai Golkar, Partai Demokrat, PKB, dan PSI terpilih sebagai bupati dan wakil bupati periode 2005-2010 dengan perolehan suara 220.156 (38,13%). Setelah mengundurkan diri, Zulkifli digantikan oleh Wendy sampai akhir masa jabatannya.

Pada 30 Juni 2010 Wendy maju sebagai kandidat kepala daerah dalam Pemilukada Kabupaten Lampung Selatan untuk periode 2010-2015. Berdasarkan rekapitulasi hasil pemungutan suara, pasangan Rycko Menoza dan Eki Setyanto berhasil meraup kemenangan dengan mengumpulkan 166.089 suara (35,84%). Rycko Menoza yang tak lain adalah putra Gubernur Lampung hasil Pilkada 2008, Sjachroedin ZP, di-

usung oleh PDIP, Partai Demokrat, PKNU, dan Gerindra. Pasca-Pemilukada inilah kasus hukum Wendy mengemuka dan diproses di pengadilan sampai vonis hukumannya dijatuhkan.

Beranjak dari problem-problem di atas, dapat diidentifikasi beberapa persoalan yang harus diperbaiki. Penyelenggaraan otonomi dan pemerintahan daerah harus memastikan asas dan prinsip demokrasi menjelma dalam tiga domain yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pertama, domain pemilihan (*election*) sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di wilayah setempat. Dalam hal ini rakyat diberi hak sepenuhnya untuk menentukan mekanisme demokrasi, rekrutmen pemimpin, kriteria dan syarat-syarat kepemimpinan, serta pencalonan dan pemilihan. Dengan demikian, kepemimpinan kolektif ataupun pemerintahan transformatif di tingkat lokal dapat dihadirkan. Domain pertama ini memerlukan pengaturan melalui UU Pemilukada dan UU Partai Politik.

Kedua, penjelmaan kedaulatan rakyat dalam domain pertama harus selaras dengan aspek daulat rakyat (*demos*) dalam mengidentifikasi masalah bersama dan mendiskusikannya secara publik, merumuskan perencanaan pembangunan, menentukan prioritas, sampai melahirkan kebijakan berbasis kepentingan masyarakat lokal. Upaya memastikan mekanisme demokrasi deliberatif semacam ini ditujukan untuk merumuskan kebijakan yang betul-betul sesuai dengan kehendak dan aspirasi rakyat, serta mendapatkan legitimasi dari rakyat. Domain ini selain penting diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, juga perlu diturunkan ke tingkat peraturan pemerintah dan peraturan daerah yang mendorong keterlibatan warga negara dalam pembangunan partisipatif. Forum Musrenbangda yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu juga diperluas dengan pengaturan khusus tentang mekanisme penjaringan aspirasi

dan perencanaan partisipatif dalam merumuskan kebijakan daerah. Pengaturan semua ini perlu diintegrasikan atau setidaknya disinergikan dengan UU Pemda.

Ketiga, kedaulatan rakyat juga dapat dilihat secara nyata dalam mengawal implementasi kebijakan yang telah dirumuskan pada domain kedua. Domain ini merupakan aspek pengawasan, baik pengawasan politik maupun pengawasan sosial. Aspek ini merupakan aspek audit internal dan eksternal yang diperankan oleh aktor internal negara maupun oleh aktor eksternal nonnegara. Evaluasi pelaksanaan kebijakan penting dilakukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang berbasis masyarakat terealisasi sehingga dapat dinikmati oleh masyarakat luas. Untuk itu, tidak hanya konsepsi demokrasi, tetapi juga konsepsi otonomi daerah perlu diperjelas dan dipertegas di tingkat konstitusi. Dengan demikian, kejelasan di dalam konstitusi ini dapat menjadi pedoman operasional bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

BAB III

INSPIRASI DUALITAS GIDDENS: Membaca Demokrasi Indonesia

INSTITUSIONALISASI Pemilukada merupakan bagian dari transformasi di bidang pemerintahan daerah. Institusi-onalisasi ini diawali dengan amandemen kedua UUD 1945, juga legislasi UU No. 32 Tahun 2004 serta revisinya menjadi UU Pilkada, UU Pemda, dan UU Desa dalam rangka mendorong penguatan daerah dan kemandirian mereka dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk dalam memilih pemimpin. Perubahan tersebut merupakan buah dari gelombang demokratisasi yang digerakkan oleh aktor-aktor nonnegara untuk memengaruhi struktur negara. Tujuannya agar perubahan struktural diikuti oleh perubahan institusional yang adaptif dan adoptif terhadap nilai-nilai demokrasi.

Di tingkat makro (struktur) sedang berlangsung secara cepat proses perubahan struktural dan institusional pada lembaga-lembaga negara, di mana terjadi peralihan sebagian bobot kekuasaan dari eksekutif (*executive heavy*) ke legislatif (*legislative heavy*) dan yudikatif (*judicative heavy*) demi mencari titik keseimbangan. Hal yang relatif berbeda terjadi pada lembaga-lembaga nonnegara di tingkat masyarakat. Dalam hal ini perubahan dan penguatan pada kekuatan masyarakat sipil berlangsung secara lamban. Peran dalam proses pergeseran kekuasaan dan otoritas masih didominasi oleh aktor-aktor elite di tingkat struktur (negara), sekalipun dorongan perubahan pada awalnya digulirkan oleh aktor-aktor di luar struktur tersebut. Dengan kata lain, perubahan institusional di internal negara yang telah diinisiasi hanya memberikan insentif politik bagi para elite. Di lain sisi, aktor-aktor eksternal nonnegara kurang optimal dalam mengawal perubahan substansial dari segi isi, sehingga penguatan di tingkat masyarakat luput dari perhatian. Artinya, terdapat perbedaan keterlibatan aktor dalam proses perubahan institusional. Dalam hal ini, proses tersebut "dimenangkan" oleh sekelompok kecil elite yang mengalahkan sebagian besar kelompok masyarakat.

Dapat dikatakan pula bahwa pandangan neo-institusionalis yang menekankan perubahan institusional dan pandangan relasi kuasa yang menitikberatkan jejaring ekonomi-politik di antara para aktor, dalam perspektif Giddens sama-sama dinilai memberi ruang bagi pembajakan demokrasi di tingkat negara. Pembajakan ini bahkan didominasi oleh aktor-aktor internal negara setelah mereka berkuasa. Demokrasi malah kian mekanistik, nyaris sekadar prosedural, mahal, tidak efektif, dan tidak efisien. Akar masalahnya, jika kita meminjam perspektif Giddens, adalah perubahan di tataran struktural yang tidak

diimbangi perubahan dan keberpihakan pada upaya penguatan sistem interaksi di tingkat mikro atau agensi. Padahal agensi ini memiliki peran transformatif.

Skemata Struktur dalam Konstruksi Demokrasi Lokal

Dalam menganalisis problematika Pemilukada langsung menggunakan kerangka strukturasi Giddens, penting untuk senantiasa mencermati integrasi makro-mikro yang merupakan dialektika struktur dan agen. Skemata struktural Giddens yang digunakan untuk melakukan analisis tersebut dapat diilustrasikan dalam relasi tiga gugus: struktur Signifikansi, struktur Dominasi, dan struktur Legitimasi.

Dalam konteks permasalahan yang tengah kita diskusikan, yakni institusionalisasi demokrasi, khususnya Pemilukada, struktur Signifikansi berupa narasi besar, paradigma, teori, dan wacana yang berkembang tentang demokrasi, otonomi daerah, dan pemerintahan lokal. Struktur dominasi menghasilkan institusi politik (otoritatif) dan institusi ekonomi (alokatif) sebagai kerangka struktural yang ikut mewarnai institusionalisasi demokrasi lokal. Adapun struktur Legitimasi mencerminkan referensi aturan main dalam mengatur tata pemerintahan, mulai dari UUD, UU, PP, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Secara sistematis struktur-struktur tersebut dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4.1. Aplikasi Struktur Giddens dalam Demokrasi Lokal

Struktur	Domain	Tema/topik terkait
S-D-L	Institusi Ilmu Pengetahuan simbolis/narasi/ wacana/paradigma/ teori/perguruan tinggi/tim ahli/naskah akademik/FGD/ konsinyering, dll.	Demokrasi Pancasila, pemerintahan lokal dan otonom daerah
D (otoritatif)-S-L D (alokatif)-S-L	Institusi politik Institusi ekonomi	Partai politik, Ormas, NGO korporasi, pasar, modal dan APBD
L-D-S	Institusi hukum	UUD 1945 pasal 18, UU Pemda, UU paket politik, regulasi lainnya
Analisis tingkat makro (struktural) demokrasi lokal di Indonesia		

Teori strukturasi dibangun sebagai alternatif untuk mengisi ruang kosong yang ditinggalkan oleh teori neo-institusionalisme dan relasi kuasa yang sama-sama kurang utuh dalam melihat pelembagaan demokrasi di Indonesia pasca-Orde Baru.

Demokrasi merupakan istilah yang menjadi konsep kunci dalam mengelaborasi skemata yang tertera pada tabel di atas. Demokrasi telah menjadi sebuah "gelombang besar" dalam dunia global dewasa ini; juga telah menjadi fenomena di Indonesia. Dinamika politik di berbagai negara secara mendunia telah mendorong apa yang oleh Huntington (1991) disebut sebagai "gelombang ketiga demokrasi" (*third wave of democracy*)—di berbagai negara, demokrasi diterapkan dengan beragam varian. Penerimaan secara global atas demokrasi ini merupakan akibat dari benturan peradaban yang melatarinya.

Selanjutnya, tesis Fukuyama menyatakan bahwa demokrasi liberal merupakan pilihan yang banyak diadopsi pasca-runtuhnya Uni Soviet. Demokrasi inilah yang sudah lebih awal di-

praktikkan dan dimotori oleh Amerika Serikat. Namun perlu diingat, beragam varian dan pilihan model demokrasi yang dikembangkan di berbagai negara dipengaruhi oleh struktur sosial dan budaya masyarakat setempat, termasuk konstruksi filosofis yang mengiringi kelahiran negara bersangkutan. Bagi masyarakat Eropa Barat, misalnya, konstruksi filosofis dan struktur sosiokulturalnya lebih cenderung kompetitif, mendahulukan profesionalisme, serta hak dan kebebasan individual. Prinsip kebebasan dan hak-hak individual merupakan landasan utama demokrasi liberal yang kemudian dikonstruksi dalam konstitusi mereka. Bagi suatu negara yang berakar pada karakter manusia dan masyarakat yang individualistik tentu relevan mengembangkan demokrasi liberal.

Bagi negara dengan karakteristik masyarakat yang komunal dan kolektif, serta tradisi dan budaya yang kohesif, demokrasi nonliberal tentu lebih menjanjikan untuk dijadikan pilihan. Misalnya saja penerapan paham sosialisme atau komunisme di negara-negara Eropa Timur dan Amerika Latin, serta Pancasila di Indonesia.[1] Melalui globalisasi, gesekan dan dialektika

---

1 Konsep demokrasi Pancasila merupakan jalan baru dalam membangun kekuatan politik melalui basis sosiologis masyarakat Indonesia, yaitu sifat gotong royong, solidaritas sosial, dan kolektivitas. Struktur masyarakat majemuk Nusantara memiliki ikatan kohesivitas dan tingkat integrasi yang amat tinggi dalam semangat kebersamaan. Fakta empirik dan historis ini yang menginspirasi bapak pendiri bangsa merumuskan dasar negara Pancasila yang juga menjadi konstruksi demokrasi khas Indonesia. Soekarno pernah berpidato 1 Juni 1945 (dalam Yudi Latif, 2012) sebagai berikut:

> "....Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu Negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara 'semua buat semua', 'satu buat semua, semua buat satu'. Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesisa ialah permusyawaratan, perwakilan. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup…."

ideologis yang mengarah pada konvergensi (saling mengakomodasi) merupakan gejala baru dalam demokratisasi. Gejala ini secara jelas tampak dalam demokrasi liberal Amerika Serikat yang secara terbuka mengangkat isu dan jargon-jargon strategis kaum sosialis. Begitu pula China yang membuka diri terhadap liberalisasi. Di Indonesia sendiri, dalam sejarahnya dialektika semacam itu pernah sampai mempertaruhkan demokrasi yang berbasis ideologi Pancasila. Manifesto Nasakom merupakan salah satu fakta sejarah di mana ideologi Pancasila harus berbenturan dengan realitas, kepentingan elite politik, dan pertarungan kekuasaan yang tak dapat dielakkan.

Dalam perkembangan sejarah Indonesia, era Reformasi membuka pintu proses institusionalisasi yang secara radikal mengubah tatanan politik di daerah. Desentralisasi menjadi buah dari kebijakan yang mendorong pelembagaan demokrasi melalui perubahan konstitusi, UU, dan perangkat regulasi sehingga melahirkan perubahan tatanan struktural dan perubahan sistem. Perubahan ini merupakan penanda demarkasi antara tatanan lama dengan tatanan baru, sekaligus membedakan antara rezim represif Orde Baru dengan rezim demokratis era Reformasi. Era demokrasi ini ditandai menyebarnya kekuasaan di antara berbagai lembaga negara dan di internal lembaga-lembaga itu sendiri.

Misalnya saja, di eksekutif kekuasaan tidak lagi berada di pusat, namun terdistribusi ke daerah-daerah melalui demokrasi lokal. Sayangnya perubahan tersebut belum menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat, sekalipun pelayanan administratif dan publik melalui pemerintahan daerah sudah didekatkan ke masyarakat lokal. Persoalannya adalah kinerja pemerintahan daerah, khususnya kepala daerah yang dipilih melalui Pemilukada langsung sejak 2005, belum dapat mengelola pemerintahan secara efektif dalam rangka melayani kepen-

tingan publik menurut prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Dalam konteks ini mazhab neo-institusionalis belum bisa memberi jawaban secara meyakinkan mengapa tujuan utama pelembagaan demokrasi di tingkat lokal belum bisa tercapai.

Terkait hal di atas, kerangka teoretis strukturasi memungkinkan kita untuk mengidentifikasi beberapa persoalan utama sesuai dengan data lapangan yang ditemukan dalam penelitian penulis. Di antara persoalan-persoalan tersebut adalah masalah struktural-institusional yang berkaitan dengan dominasi partai politik; disorientasi dan defungsionalisasi partai politik dalam rekrutmen, kaderisasi dan seleksi kepemimpinan; integritas dan profesionalitas penyelenggara Pemilu yang masih menyimpan persoalan; mahalnya ongkos politik sehingga melibatkan cukong, bandar, korporasi dalam pembiayaan politik kandidat; budaya korupsi masyarakat pemilih yang semakin mengkristal. Masalah-masalah mendasar tersebut berimplikasi terhadap kinerja pemerintah daerah, di mana tokoh-tokoh sentral dalam pemerintahan daerah lebih mementingkan keluarga dan partai politik mereka daripada pelayanan publik.

Sementara itu, mazhab relasi kuasa memandang penyelenggara negara di era Reformasi masih saja aktor-aktor lama. Mereka adaptif dengan iklim demokratisasi, meskipun mental, pemikiran, sikap, dan perilakunya masih mengikuti pola rezim lama. Jika melihat dengan perspektif Giddens, barangkali dapat kita katakan era ini memang belum sempat mencetak aktor-aktor baru. Perubahan struktural dan institusional sejak Reformasi tidak menyentuh perubahan pola pikir aktor penyelenggara negara. Sekalipun aktor-aktor baru muncul dan menguasai panggung kekuasaan, baik di pusat maupun daerah, tetapi mereka masih mewarisi tradisi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang sejatinya musuh Reformasi. Penyakit KKN justru kian mewabah sekalipun penegakan hukum tidak

kalah sengit dilakukan. Mengapa situasi yang menjadi potret kelam desentralisasi dan demokratisasi ini terjadi? Mazhab relasi kuasa dengan meyakinkan memberikan jawaban mereka: telah terjadi pembajakan demokrasi oleh aktor lama secara prosedural, telah tumbuh pula oligarki elite yang dilegitimasi undang-undang.

Seiring bergulirnya gelombang demokrasi lokal, muncul fenomena baru berupa kartel-kartel dan sirkulasi elite yang berasal dari kalangan bandar atau cukong, baik secara personal maupun korporasi. Fenomena baru lain adalah hadirnya dinasti klan/keluarga dan korupsi di tingkat daerah. Dalam iklim politik yang demikian, tentu yang kena tipu adalah rakyat. Namun rakyat ikut juga dalam ritme permainan elite karena ketidaktahuannya tentang makna perubahan yang sedang terjadi. Melihat hal ini, baik kutub neo-institusionalisme maupun relasi kuasa masih berkutat di sekitar persoalan makro struktural. Mereka melihat adanya kendala dari sisi muatan perubahan institusional yang kurang menyentuh persoalan substansial. Perkara demikian memang secara sengaja dikondisikan oleh elite untuk melestarikan kekuasaannya. Pengondisian ini terjadi secara terstruktur dan sistemik sehingga partisipasi publik dalam sistem interaksi di tingkat mikro tidak dapat mencegah masifnya pembajakan demokrasi.

Akomodasi demokrasi liberal di tingkat makro struktural dalam proses institusionalisasi pasca-Orde Baru memang telah membawakan liberasi, di mana partisipasi rakyat secara langsung diberi ruang dalam Pemilu, sayangnya tanpa persiapan administrasi Pemilu yang tertib dan modern. Data pemilih selalu menjadi persoalan krusial, tidak hanya terkait dengan hak konstitusional warga, melainkan juga dengan prinsip kejujuran dan keadilan serta profesionalitas dan integritas penyelenggara. Liberasi menempatkan partai politik sebagai satu-satunya

sumber rekrutmen kepemimpinan politik. Hal ini menjadi masalah, karena tanpa disertai ikhtiar untuk membuka pintu seleksi dan partisipasi publik serta fungsionalisasi partai politik secara demokratis.

Demokrasi lantas menjelma menjadi oligarki elite partai politik dengan ketua umum Parpol di tingkat pusat menjadi sentral. Hal ini berlangsung dalam bingkai mekanisme dan prosedur yang secara legal menghilangkan substansi *demos* dalam konstruksi demokrasi Pancasila yang mengandung orientasi nilai-nilai sosial, komunalistik, dan kolektif. Demokrasi liberal lebih mendorong politik personal yang kuat, serta mendorong tampilnya aktor-aktor yang mampu secara finansial, sehingga menciptakan kartel elite dan politik dinasti. Efek dari demokrasi langsung di daerah sejak 2005 paling tidak menimbulkan keraguan terhadap demokrasi liberal dan kesadaran bahwa demokrasi tersebut tidak sepenuhnya relevan dengan keadaan struktur sosiokultural masyarakat Indonesia. Di tengah kritik dan keraguan tersebut, muncul kembali romantisme demokrasi Pancasila sebagai sistem tersendiri yang oleh pendiri bangsa diakui merupakan jiwa dan karakter masyarakat plural Indonesia.

Menghadapi persoalan di atas, diperlukan formulasi demokrasi yang tidak hanya mendengarkan suara segelintir individu yang kuat secara finansial sembari mengabaikan suara mayoritas yang bungkam. Formulasi demikian perlu mengakomodasi demokrasi liberal dalam proses elektoral yang disertai dengan manajemen dan administrasi Pemilu secara modern dan transparan, sekaligus menerapkan demokrasi deliberatif Pancasila dalam proses pasca-elektoral melalui mekanisme ruang diskusi publik atau musyawarah untuk mufakat dalam merumuskan regulasi dan mengurus kepentingan publik. Esensi pikiran dan kehendak para pendiri bangsa diintisarikan

dalam konstitusi dalam bentuk demokrasi perwakilan dan deliberatif yang mendengar suara rakyat sebagai pilar utama kedaulatan. Tidak ada satu pun di antara para pendiri bangsa tersebut yang mengagungkan demokrasi liberal Barat, baik dalam gagasan maupun tulisannya, sekalipun mereka alumni didikan Barat.

Tabel 4.2. Perbandingan Ideologi Demokrasi Liberal dan Pancasila

Ideologi	**Ekonomi**	**Politik**	**Sumber Nilai**
Liberal	Kapitalisme	Perseteruan bebas (*free fight*)	Revolusi Prancis (kebebasan, persamaan, & persaudaraan)
Pancasila	Koperasi	Persatuan, gotong-royong	Sosialisme Barat, Islam, dan kebudayaan kolektif Indonesia.

Sumber: diolah dari berbagai literatur.

Mohammad Hatta menyatakan bahwa demokrasi Pancasila merupakan ikhtiar membangun kedaulatan politik lewat jalan kedaulatan kolektif dalam bidang ekonomi. Secara historis bangsa Indonesia mengenal prinsip kolektivitas dalam kepemilikan tanah sebagai basis kegiatan ekonomi utama yang menopang kehidupan. Pengelolaan tanah sebagai unit ekonomi kolektif ini sangat berbeda dengan feodalisme Eropa. Menurut Hatta, Revolusi Prancis hanya menghasilkan kebebasan, karena persaudaraan dan persamaan tidak dapat dicapai melalui kepemilikan individu. Sebagai alternatifnya, demokrasi Pancasila harus ditopang oleh basis kegiatan ekonomi yang sesuai dengan kebudayaan masyarakat Indonesia dalam rangka mencapai permusyawaratan dan keadilan sosial. Dengan kata lain, semestinya demokrasi tidak hanya dilandaskan pada pemenuhan hak-hak politik. Demokrasi Indonesia akan terwujud jika ditopang oleh unit kegiatan ekonomi bersama yang disebut koperasi. Begitupun Soekarno; ia memaknai demokrasi

Pancasila sebagai basis "sosio nasionalisme dan sosio demokrasi" agar demokrasi yang dikembangkan tidak menjadi jargon kaum borjuis yang menyingkirkan rakyat jelata seperti dalam Revolusi Prancis—agar demokrasi yang diupayakan tidak menjadi demokrasi tanpa *demos*, yaitu demokrasi tanpa daulat rakyat (Yudi Latif, 2010).

Komitmen para pendiri bangsa dalam menggagas demokrasi sendiri merupakan langkah menolak demokrasi Barat.[2] Demokrasi yang kemudian dibangun adalah atas dasar ideologi Pancasila, yaitu *demokrasi permusyawaratan/perwakilan* dalam bentuk negara kesatuan. Implementasinya diwujudkan dalam pemilihan pemimpin di tingkat nasional maupun daerah melalui musyawarah, sebagaimana untuk pertama kalinya dipraktikkan dalam sidang PPKI yang

---

2 Sidang BPUPKI baik pada sidang pertama 29-31 Mei 1945 maupun sidang kedua pada 10-17 Juli 1945. Di hari pertama tanggal 29 Mei 1945 Muhammad Yamin menyatakan kedaulatan rakyat merupakan tujuan kemerdekaan sedangkan permusyawaratan sebagai dasar negara; sedangkan Woerjaningrat dan Soesanto Tirtoprodjo mengakomodasi sifat dan tradisi masyarakat Nusantara yaitu "kekeluargaan" sebagai pondamen dalam kemerdekaan dan membangun sebuah negara Indonesia. Di hari kedua sidang tanggal 30 Mei 1945, oleh A Rachim Pratalykram makna demokrasi diperluas bukan hanya soal pemilihan kepala negara dan badan perwakilan rakyat saja, melainkan juga kemerdekaan seluas-luasnya bagi penduduk dalam memeluk agama. Begitupun dalam sidang berikutnya di tanggal 31 Mei Ki Bagoes Hadikoesomo dan Soepomo menekankan pentingnya bangunan negara berasaskan permusyawaratan dan semangat kekeluargaan. Di hari terakhir 1 Juni 1945 yang merupakan tonggak lahirnya Pancasila, Soekarno menyampaikan pidato yang menyebut falsafah negara Indonesia merdeka (*philosofische grondslag*) dan mufakat atau demokrasi sebagai dasar ketiga dengan prinsip permusyawaratan. Pembahasan sidang kedua BPUPKI yang utama adalah soal bentuk negara apakah kesatuan, federal, dan konfederasi. Bentuk pemerintahan juga menjadi perhatian serius apakah republik atau monarki. Demikian pula didiskusikan soal sistem pemerintahan apakah presidensil atau parlementer.

menetapkan Soekarno dan Hatta secara mufakat sebagai Presiden dan Wakil Presiden pertama Republik Indonesia. Begitu pun dalam pemilihan kepala daerah; pelaksanaannya berbasis demokrasi permusyawaratan sebagaimana terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 asli.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia demokrasi Pancasila telah mengalami berbagai tantangan ideologis baik yang sifatnya eksternal maupun internal. Pasca-ditetapkan pada 18 Agustus 1945, UUD 1945 sudah mengalami inkonsistensi pada bulan Oktober 1945 ketika para penyelenggara negara membentuk pemerintahan parlementer. Ketika Indonesia menjadi federalisme dengan lahirnya konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 1949 dan kemudian kembali kepada bentuk negara kesatuan pada 1950, sistem parlementer ini tetap diterapkan. Pemerintahan parlementer berakhir tahun 1959 setelah Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli. Dengan dikeluarkannya dekrit ini konstitusi dikembalikan ke UUD 1945 yang menganut sistem negara kesatuan dan pemerintahan presidensial. Pun selama masa Demokrasi Terpimpin di bawah kepemimpinan Soekarno (1959-1966) dan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto yang runtuh pada tahun 1998, demokrasi Pancasila belum bisa dilaksanakan sepenuhnya dalam realitas kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat (Asshiddiqie, 2011). Selama era Soekarno demokrasi liberal pernah coba dipraktikkan pasca-Pemilu 1955. Demikian pula dengan Demokrasi Terpimpin pasca-Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Yang terakhir ini berpuncak pada penetapan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Sementara itu, demokrasi permusyawaratan selama era Orde Baru pada praktiknya justru menjadi instrumen negara dalam menguatkan dan melestarikan kekuasaannya. Pemilihan presiden yang dilakukan di MPR serta pemilihan kepala

daerah di DPRD[3] justru memperbesar akumulasi kekuasaan yang berpusat pada sosok Presiden Soeharto. Pengalaman berdemokrasi ini kemudian membuahkan konsepsi demokrasi perwakilan[4] dan demokrasi langsung,[5] baik untuk pemilihan presiden maupun kepala daerah, pasca-Reformasi 1998.

Istilah dan konsep “Demokrasi Pancasila” semakin hilang dan tak terdengar dalam perdebatan sidang-sidang MPR pasca-Orde Baru. Melalui amandemen kedua UUD 1945 pada 18 Agustus 2000 terjadi perubahan pada mekanisme pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam perkembangannya makna “demokratis” diterjemahkan sebagai mekanisme demokrasi langsung. Makna ini secara nyata mendasari perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 ke UU No. 32 Tahun 2004, di mana pemilihan kepala daerah yang tadinya dilakukan oleh DPRD diganti dengan pemilihan langsung oleh rakyat. Perubahan makna demokratis tersebut masih menjadi perdebatan hingga 2014, terutama di sidang-sidang Pokja Pilkada Komisi II DPR RI dengan Kemendagri. Di dalam perdebatan-perdebatan tersebut kata “demokratis” senantiasa mengandung dua makna yang saling dipertentangkan: demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung. Mahfud MD menilai demokrasi Pancasila ala Indonesia merupakan mekanisme demokrasi satu-satunya di dunia,[6] namun sayang telah ditinggalkan dan digantikan dengan demokrasi liberal di mana kematangan dan kedewasaan berdemokrasi langsung belum menjadi kultur masyarakat Indonesia.

---

3 Mekanisme pemilihan di DPRD melalui rapat fraksi-fraksi yang mengusulan tiga nama dan diajukan ke presiden untuk ditetapkan satu nama melalui Mendagri sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1974.

4 Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999.

5 Menurut UU No. 32 Tahun 2004.

6 Mahfud MD, dalam diskusi bulanan PBNU “menjelang satu abad NU: Perspektif Demokrasi berbasis Demokrasi, Kamis 19 September 2013.

Bagaimana konstruksi demokrasi Pancasila memengaruhi rumusan konstitusi dalam sejarah Indonesia selalu dilatari oleh dinamika politik yang berkembang pada masanya. Konstruksi tersebut bisa bertahan, berubah, bahkan ditafsirkan sesuai selera pemegang kekuasaan. UUD 1945 sejak awal disebut Soekarno sebagai konstitusi sementara (Asshiddiqie, 2011). Selama era pemberlakuan konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, sidang-sidang Konstituante pasca-Pemilu 1955, kembali ke UUD 1945 pada 1959, sampai berakhirnya Soekarno pada 1966 dan berkuasanya Soeharto selama 32 tahun hingga 1998, konstitusi UUD 1945 sebenarnya senantiasa memiliki sifat kesementaraan yang memungkinkan dilakukannya perubahan-perubahan mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat.

Kesadaran akan kesementaraan konstitusi kembali muncul pasca-runtuhnya Orde Baru. Kesadaran tersebut diimplementasikan melalui amandemen UUD 1945 yang untuk pertama kalinya dilakukan di era Reformasi pasca-jatuhnya Soeharto. Hingga kini amandemen sudah dilakukan empat kali. Namun sayangnya, Asshiddiqie menilai amandemen yang dilakukan lebih cenderung untuk mengakomodasi peristiwa politik Reformasi semata ketimbang dilandaskan pada dorongan amanat konstitusi itu sendiri yang memang memungkinkan dilakukan perubahan. Perubahan tersebut seharusnya juga menggunakan kerangka konseptual dan kajian akademik yang matang dengan mengundang partisipasi dan diskusi publik agar dapat menggali persoalan lebih mendalam sesuai dengan kebutuhan dan tantangan kekinian.

Amandemen pertama tentu tidak bisa disamakan dengan sidang-sidang BPUPKI pada Mei dan Juni 1945. Sidang-sidang BPUPKI merupakan ikhtiar optimal yang tulus dari para pendiri

bangsa demi tegaknya negara baru yang bermartabat. Sidang-sidang BPUPKI diwarnai argumentasi yang relatif akademik dan ilmiah, sementara Sidang Tahunan MPR 14-21 Oktober 1999 dan 2001 lebih didominasi suasana batin "memusuhi" atau "dendam" terhadap rezim Orde Baru sehingga semua produk Orde Baru dianggap cacat, harus diubah atau diganti.

Memang terdapat perbedaan antara suasana batin para bapak bangsa di awal proses pembentukan konstitusi yang diliputi nuansa perjuangan kemerdekaan 1945 dan suasana batin dinamika demokratisasi dan gerakan reformasi pasca-runtuhnya Orde Baru tahun 1998. Hal ini tentu saja turut berpengaruh terhadap pergeseran tafsir kedaulatan rakyat. Pasca-Reformasi 1998 kekuasaan yang berpusat pada satu tangan di puncak eksekutif meninggalkan trauma akan otoritarianisme, baik otoritarianisme masa Soekarno maupun Orde Baru Soeharto. Hal ini mendorong reformasi pembatasan kekuasaan presiden dan mekanisme pemilihannya. Hasilnya, pada Pemilu 2004 dan Pemilukada sejak 2005 kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin mereka tidak lagi direpresentasikan oleh MPR dan DPRD, melainkan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Suasana batin pasca-Reformasi yang diwarnai trauma akan otoritarianisme terlihat dari amandemen pertama UUD 1945 pada 1999 yang hasilnya membatasi kekuasaan presiden yang selama Orde Baru begitu kuat dan dominan (*executive heavy*). Kendati demikian, dalam amandemen pertama ini implementasi kedaulatan rakyat melalui mekanisme *permusyawaratan dan perwakilan* masih tampak dalam pasal pemilihan presiden yang dilaksanakan melalui MPR.

Sidang Umum MPR yang dilaksanakan pada 7-18 Agustus 2000 membuahkan amandemen kedua terhadap pasal 18 UUD 1945 yang menghapus klausa *"dengan memandang dan*

mengingati dasar permusjawaratan dalam sistim pemerintahan Negara" di dalam pasal tersebut. Prinsip *permusyawaratan dan perwakilan* pun mengalami tafsir baru, bahkan diubah secara signifikan menjadi *demokrasi tanpa permusyawaratan dan tanpa perwakilan*, dalam amandemen ketiga yang dilakukan melalui Sidang Tahunan MPR pada 1-9 November 2001. Amandemen ketiga ini menghapus kewenangan lembaga MPR untuk menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat; kini untuk pertama kalinya pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung.

Hasil dari beberapa kali amandemen di atas kemudian diterjemahkan ke dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung. Sebelum 2004, khususnya pasca-Sidang Umum MPR tahun 2000, praktik demokrasi dalam pemilihan kepala daerah masih diimplementasikan sebagai demokrasi perwakilan dengan mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999. Melalui amandemen ketiga UUD 1945 makna kedaulatan rakyat telah dieksplisitkan dalam konstitusi sebagai demokrasi langsung, khususnya dalam pemilihan presiden dan wakil presiden yang sebelumnya dipilih melalui MPR. Musyawarah melalui perwakilan secara eksplisit hilang dalam UUD.

Di era Reformasi tuntutan daerah yang menginginkan kewenangan lebih banyak dan hak otonomi juga menguat. Dalam suasana yang demikian, kehendak akan demokrasi langsung di tingkat lokal bisa saja berbenturan dengan tradisi pemerintahan lokal yang khas yang merupakan warisan kearifan tradisional yang masih dijamin hak-haknya oleh UUD. Untuk memberikan jaminan pada keragaman lokal yang masih lestari, maka istilah "secara demokratis" dalam pemilihan kepala daerah lebih mungkin diimplementasikan dengan cara dan metode yang beragam sesuai karakteristik masing-masing

daerah, entah dengan musyawarah mufakat, aklamasi, secara langsung, ataupun mekanisme-mekanisme alternatif lain yang bagi daerah bersangkutan masih dalam koridor demokratis.

Lebih jauh mengikuti alur nalar yang telah disebutkan, UU di bawah konstitusi yang terkait dengan pemerintahan daerah juga harus mengakomodasi keragaman proses dan mekanisme penentuan pemimpin secara demokratis di tingkat daerah. Proses institusionalisasi sebagai perangkat pengaturan di bawah konstitusi jangan sampai bertentangan atau melanggar prinsip-prinsip yang telah digariskan. Untuk itu perlu dipikirkan bagaimana pengaturan urusan-urusan yang sifatnya lokal dalam mengurus rumah tangga daerah masing-masing. Pengaturan ini merupakan konsekuensi dari negara yang majemuk dengan beragam sistem pemerintahan lokal, tapi sekaligus dikerangkai oleh konsep kesatuan. Pengaturan demikian tampaknya belum terakomodasi dalam instrumen UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU serupa yang pernah dianut sebelumnya. Selain alasan keragaman dan hak otonomi lokalitas daerah sebagaimana telah disebutkan, pengaturan ini juga dimaksudkan untuk menghapus anasir-anasir sentralistik dalam desentralisasi demokrasi. Anasir-anasir sentralistik yang dimaksud misalnya penentuan calon kepala daerah oleh elite partai politik di tingkat pusat dan penyelesaian sengketa Pemilukada yang juga tersentral di tingkat pusat melalui Mahkamah Konstitusi (MK).

Pembahasan tentang konstruksi demokrasi Pancasila dalam konstitusi semakin mendorong adanya gagasan untuk melakukan amandemen kelima UUD 1945. Yang perlu dipikirkan di dalam gagasan amandemen tersebut adalah bagaimana mengintegrasikan dalam bab khusus rezim pemilihan umum eksekutif dan legislatif yang meliputi pemilihan presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPR,

DPD, dan DPRD. Kemudian secara teknis bagaimana Pemilu legislatif dan eksekutif tersebut dilaksanakan atau diatur dalam UU paket politik. Usulan amandemen kelima yang dilengkapi dokumen naskah akademik dan disertai draf UUD 1945 secara utuh telah disusun oleh DPD RI.[7] Namun demikian, amandemen khusus berkenaan dengan pemerintahan daerah harus memperhatikan bagaimana mewujudkan koherensi antara konstruksi demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah di dalam bab-bab dan pasal-pasal terkait secara tepat.

Konstruksi demokrasi Pancasila harus jelas tereksplisitkan dalam UUD 1945, baik dalam pasal-pasal yang mengatur kepemimpinan nasional maupun daerah di eksekutif maupun legislatif. Demokrasi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dalam proses elektoral eksekutif maupun legislatif perlu dipertegas, apakah menggunakan prinsip musyawarah dan perwakilan, dilaksanakan secara langsung, atau menggabungkan kedua jenis mekanisme tersebut. Bila perkembangan masyarakat yang semakin dinamis dibarengi meningkatnya aspirasi akan demokrasi langsung dalam memilih pemimpin, maka bukan berarti demokrasi musyawarah dan perwakilan mesti ditinggalkan. Sebaliknya, demokrasi musyawarah dan perwakilan perlu diperkuat dalam aspek pasca-elektoral, terutama dalam menyusun regulasi dan kebijakan yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan publik. Penguatan ini secara formal harus melibatkan pemangku kepentingan secara aktif, baik melalui forum Musrenbang, forum konsultasi, maupun jaringan aspirasi antara anggota legislatif dengan konstituen di Dapil masing-masing.

Pengaturan di atas penting dilakukan untuk mengatasi problem menyangkut proses elektoral yang masih banyak mengandung masalah maupun menyangkut proses pasca-elektoral

---

7 Naskah akademik kelompok kerja DPD di MPR RI.

yang bias kepentingan elite yang acap melupakan kepentingan publik pemilih. Dalam konteks ini, esensi otonomi masyarakat di tingkat lokal amat relevan dengan implementasi kedaulatan rakyat melalui proses elektoral Pemilukada. Aspek elektoral Pemilukada secara teoretis dan konseptual memang tidak dapat dipisahkan dari otonomi dan desentralisasi, yang secara konstitusional terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang sudah beberapa kali berubah.

Wujud negara Indonesia sebagai negara kesatuan (*eenheidsstaat*) dengan bentuk pemerintah republik membawa implikasi tersendiri pada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Muhammad Yamin memandang perlunya membentuk susunan pemerintahan yang bertingkat, yang mencakup "pemerintahan bawah, tengah, dan atas", yaitu pemerintah desa, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Konsekuensinya, Yamin menawarkan konsep desentralisasi dan dekonsentrasi. Berbeda dengan Yamin, Soepomo menegaskan bahwa tidak ada pemerintahan bawahan; yang ada di daerah adalah pemerintahan. Pembagian daerah menjadi daerah besar, kemudian dibagi lagi menjadi daerah-daerah kecil, harus dibangun dan didasarkan pada prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan memperhatikan daerah-daerah istimewa dan susunan pemerintahan lokal setingkat desa, seperti nagari, marga, gampong, dan lain-lain (Latif, 2012:431-432).

Rumusan pasal 18 UUD 1945 yang asli memang tidak menyebutkan secara tekstual otonomi, desentralisasi, dan tugas pembantuan. Namun di dalam penjelasannya disebutkan tentang pengakuan terhadap daerah otonom, daerah administratif, serta daerah-daerah yang memiliki susunan asli dan keistimewaan yang selanjutnya harus diatur secara lebih detail dan jelas di dalam undang-undang.

Dinamika di balik lahirnya amandemen kedua UUD 1945 yang melahirkan rumusan baru pasal 18, 18A, dan 18B tidak sederas arus aspirasi daerah yang muncul ketika pembahasan pasal 18 UUD 1945 yang asli dan pasal 131 UUDS 1950. Dalam amandemen kedua terhadap pasal 18, yang lebih banyak mengambil peran adalah aktor-aktor politik internal negara di DPR dan MPR yang berkoalisi dengan aktor-aktor partai politik yang berada di luar negara.

Tabel 4.3. Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 Amandemen Kedua

Pasal 18	
(1)	Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2)	Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3)	Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4)	Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
(5)	Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6)	Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7)	Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
Pasal 18A	
(1)	Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

(2)	Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
Pasal 18B	
(1)	Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(2)	Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
Dalam naskah asli UUD 1945 sebelum amandemen, pembahasan tentang pemerintah daerah terdapat pada Bab VI pasal 18 yang berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ayat 1 menyebutkan pembagian menjadi tiap-tiap daerah dan setiap daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah.	

Konstitusi dan beberapa ketetapan MPR yang mengatur otonomi dan desentralisasi belum sepenuhnya berjalan dengan efektif sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri. Beberapa ketetapan MPR dan undang-undang dapat disebutkan terkait dengan perkara ini. Pertama, hasil sidang MPRS 1966, yaitu Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya kepada Daerah. Kedua, Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lahir sebagai akomodasi bagi aspirasi daerah di tengah memanasnya gelora Reformasi 1998. Dari Tap MPR ini lahir UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ketiga, Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pemerintah daerah dan beberapa ahli, bahkan yang ada di kalangan legislator, juga menilai pelaksanaan otonomi sejauh ini hanya setengah hati. Seringkali terdengar di daerah istilah "ekor dilepas kepala tetap dipegang", karena inkonsistensi di tingkat UU dengan pengaturan turunannya di tingkat peraturan pemerintah (PP). Sinkronisasi UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 33 Tahun 2004 yang lemah menambah ketergantungan daerah terhadap pusat.[8]

Beberapa daerah otonom yang memiliki kewenangan dalam mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri terkait lokalitas masih belum berhasil mengimplementasikan otonominya secara optimal. Hal ini karena lemahnya daya saing daerah bersangkutan sehingga meminta bantuan pusat. Hal ini terlihat misalnya dalam hasil studi Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada 2014. Hasil studi tersebut menyebutkan, sebanyak 276 kabupaten/kota di Indonesia belum bisa secara optimal menggali potensi daerah mereka untuk memenuhi pembiayaan kebutuhan sendiri. Daerah-daerah tersebut merupakan bagian dari 381 daerah yang memiliki rasio pendapatan asli daerah (PAD) kurang dari 10 persen APBD-nya. Di saat yang bersamaan, sebanyak 75 persen APBD mereka terpakai untuk belanja atau gaji birokrasi, sehingga daerah-daerah tersebut terancam bangkrut.

Dalam sebuah konferensi pers mengenai "Platform Desentralisasi Parpol Peserta Pemilu 2014" di Jakarta, 4 April 2014, Direktur Eksekutif KPPOD Robert Endi Jaweng mengatakan:

---

8 Wawancara dengan Ketua Komisi II DPR RI Agun Gunanjar Sularsa, 13 Januari 2013.

> "Kalau belanja pegawai mencapai 75 persen dari APBD, sementara PAD kurang dari 10 persen, ini, kan, sudah tidak masuk akal. Mereka lalu benar-benar hanya bergantung pada pemerintah pusat. Kalau ketergantungan tinggi seperti itu, maka otonomi daerah tidak berjalan. Apa yang otonomi kalau semuanya masih bergantung ke pusat?"

Selain itu, beberapa daerah juga terjebak inefisiensi karena lebih mengutamakan proyek mercu suar ketimbang pelayanan publik. Salah satu contoh kasus yang dapat disebutkan adalah peristiwa dirobohkannya patung Zainal Abidin Pagaralam[9] di Lampung Selatan oleh ribuan masyarakat setempat yang melakukan demonstrasi. Peristiwa ini terjadi pada 30 April 2012. Sebelumnya, masyarakat sebenarnya telah beberapa kali melakukan aksi demonstrasi agar patung tersebut tidak dibangun. Proses dialog antara tokoh adat, tokoh masyarakat, aktivis LSM, dan mahasiswa dengan Bupati dan DPRD Kabupaten Lampung Selatan sebenarnya juga telah ditempuh. Namun Bupati Rycko Menoza tetap bersikeras membangun dan meresmikan patung tersebut. Biaya pembangunannya konon mencapai lebih dari Rp1 miliar. Sumber dananya dari APBD, meski tidak begitu jelas apakah yang dimaksud adalah APBD Provinsi Lampung atau APBD Kabupaten Lampung Selatan.

Ada juga yang menganggap bahwa hampir semua urusan sudah diberikan ke daerah, kecuali sisa sedikit yang masih menjadi urusan pusat. Perbedaan pendapat, persepsi, kesan, dan pengalaman terjadi di kalangan aktor internal negara, baik di pusat atau daerah. Hal serupa juga terjadi di kalangan aktor eksternal nonnegara yang menganggap otonomi masih meng-

9 Zainal Abidin Pagaralam merupakan Gubernur Lampung periode 1966-1972, ayah Gubernur Lampung Sjachroedin ZP, sekaligus kakek Bupati Lampung Selatan Rycko Menoza.

gantung. Kenyataan ini menandakan daerah-daerah belum sepenuhnya merasa otonom. Pembagian daerah atau wilayah dan pembagian urusan pemerintahan di antara susunan-susunan pemerintahan dalam konsepsi negara kesatuan seperti ini memang memerlukan rumusan mengenai hubungan sistem pemerintahan pusat dan daerah yang betul-betul jelas, konsisten, implementatif, dan dapat diterima sebagai sebuah konsensus bersama. Penjernihan persoalan ini amat penting agar saling curiga antara pemerintah pusat dengan daerah dapat dihindari.

Pembagian urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah seringkali juga berhimpitan dengan urusan bersama antarsusunan pemerintahan (konkuren) antara pusat dan daerah. Di samping itu, pemberian sejumlah besar urusan pemerintahan ke daerah belum disertai dengan desentralisasi sumber-sumber pembiayaan, belum pula didukung oleh kreativitas dan daya inovasi sumber daya manusia lokal. Hal ini tentu saja menjadi hambatan bagi upaya menggali potensi unggul dan mendongkrak daya saing daerah dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan, yaitu kesejahteraan rakyat.

Implementasi otonomi masyarakat secara faktual juga kerap dimengerti oleh elite daerah sebagai otonomi aktor elite daerah. Hal ini berdampak pada tafsir tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang menunjukkan adanya gejala dan dinamika resentralisasi.[10] Relasi antara aktor pusat dan daerah

---

10 Desentralisasi dan sentralisasi hendaknya tidak diposisikan saling berhadapan atau bertentangan. Keduanya merupakan hal yang selalu ada bersamaan dalam mengatur kebijakan tentang otonomi daerah. Karena itu, kedua titik kutub tersebut menurut Bhenyamin Hossein hendaknya dilihat sebagai titik kontinum yang saling berkaitan dan berkelanjutan. Desentralisasi dalam pustaka Inggris mencakup *devolution* dan *deconcentration*, sedangkan dalam pustaka Amerika desentralisasi mencakup konsep *political decentralization* dan *administrative decentralization*. Pustaka Belanda *staatskundige decentralisatie* dan

menjadi kunci dalam memperebutkan sumber daya-sumber daya yang ada melalui pembagian pengurusan dan pendanaan. Hal ini kerap menjadi barang langka yang "diakali" oleh instansi vertikal dan pemerintah untuk tetap dapat mengendalikan kegiatan di daerah. "Akal-akalan" ini bahkan tak jarang bersembunyi di balik kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Demikian pula dari aspek politik, sumber daya otoritatif dikendalikan oleh elite puncak partai politik, sementara sumber daya alokatif dikendalikan elite korporasi. Sebagai contoh kasus, dugaan kuat keterlibatan Sugar Group dalam pemilihan Gubernur Lampung 2014. Dugaan ini ditengarai oleh beberapa LSM dan diperkuat oleh temuan-temuan ribuan ton gula pasir di Kabupaten Lampung Barat, Pesawaran, dan Bandar Lampung. Namun demikian, kasus ini mentah dalam sidang Gakkumdu karena dinilai tidak memenuhi unsur pidana Pemilu. Gakkumdu Pemilu (Penegakan Hukum Terpadu Pemilihan Umum) adalah forum bersama yang terdiri atas pengawas pemilu, kepolisian, dan kejaksaan yang dibentuk untuk membahas kasus-kasus pidana Pemilu agar penanganannya lebih mudah dan cepat. Bawaslu juga kesulitan menemukan bukti untuk menindaklanjuti kasus ini.[11] Kendati bukti fisik sudah ditemukan di beberapa daerah, namun unsur-unsur yang diperlukan untuk memerkarakan kasus tersebut tetap dinilai tidak lengkap.[12] Akibatnya, oleh sekelompok LSM

---

ambtelyke atau *administratieve decentralisatie*. Konsep desentralisasi Indonesia lebih dekat konsep *political decentralization* atau *devolution* atau *staatskundige decentralisatie*. *Devolution = local government = local autonomy*.

11 http://www.saibumi.com/artikel-829-gakkumdu-nyatakan-temuan-10-ton-gula-bukan-pelanggaran-kampanye--.html.

12 http://www.radarlampung.co.id/read/berita-utama/67909-gakkumdu-nyatakan-bukan-gula-politik.

Bawaslu diadukan ke DKPP.[13] Kekisruhan politik ini akhirnya berlanjut sampai ke sidang sengketa di MK.[14]

Terutama di Lampung, namun kemungkinan besar juga di banyak daerah lain di Indonesia, persoalan profesionalisme dan integritas penyelenggara Pemilukada yang dipertanyakan juga menjadi problem tersendiri. Di Lampung tercatat sebanyak 40 kasus di mana penyelenggara Pemilu/Pemilukada menjadi tersangka karena menerima suap dan terlibat penggelembungan suara, atau melanggar kode etik sehingga dipecat oleh DKPP. Aktor-aktor internal negara yang dipercayai oleh para neo-institusionalis mampu melakukan perubahan dari dalam, dalam banyak hal justru sulit diakselerasi kinerjanya secara progresif, dan sebaliknya malah melakukan tindakan-tindakan destruktif. Optimalisasi pengawasan dari aktor-aktor eksternal nonnegara, seperti masyarakat sipil, merupakan upaya untuk membatasi tindakan destruktif semacam itu. Namun sayang, upaya ini belum terinstitusionalisasi secara mapan. Netralitas, integritas, kredibilitas, dan profesionalitas penyelenggara Pemilu/Pemilukada memang mutlak diperlukan. Di saat demokrasi substansial tampaknya masih jauh dari harapan seperti sekarang, kurangnya kualitas-kualitas yang telah disebutkan pada para penyelenggara malah menjadikan demokrasi prosedural cacat dan menciderai nilai-nilai demokrasi yang paling mendasar.

Begitu pula dengan institusi politik yang ada. Hadirnya sistem multipartai sebenarnya merupakan sarana rekrutmen kepemimpinan nasional dan daerah. Sistem ini pun sudah

---

13 http://www.jpnn.com/read/2014/05/06/232817/DKPP-Gelar-Sidang-Kasus-Lampung-

14 http://www.lampungonline.com/2014/05/politik-gula-dalam-pemilihan-gubernur.html

seyogianya tidak luput dari proses penataan agar relevan dengan nilai-nilai demokrasi. Akan tetapi, implementasinya justru menjadi berkebalikan; partai-partai politik kini malah menjadi penyumbat sirkulasi demokrasi di masyarakat. Hal ini terjadi, salah satunya karena seleksi kandidat kepala daerah oleh partai politik seringkali tidak mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Pengambilan keputusan di partai politik acap terjadi secara eksklusif dan tersentral pada pimpinan di tingkat pusat yang memegang otoritas tertinggi dalam pemberian rekomendasi calon kepala daerah.

Beranjak dari berbagai problem di atas, dapat diidentifikasi beberapa persoalan yang harus diperbaiki. Penyelenggaraan otonomi dan pemerintahan daerah harus memastikan asas dan prinsip demokrasi menjelma ke dalam tiga domain yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pertama, domain *election*. Daerah semestinya diberi hak penuh untuk menentukan mekanisme demokrasi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang paling sesuai bagi mereka. Mekanisme ini mencakup pula rekrutmen kepemimpinan, kriteria dan syarat-syarat kepemimpinan, pencalonan dan pemilihan. Dengan demikian, diharapkan kepemimpinan kolektif dan pemerintahan transformatif di tingkat lokal dapat diwujudkan. Untuk domain pertama ini diperlukan pengaturan melalui UU Pemilukada, yang mungkin dapat diberlakukan secara nasional, mungkin juga disesuaikan dengan mekanisme kearifan lokal di masing-masing daerah di Indonesia.

Kedua, penjelmaan kedaulatan rakyat dalam domain *election* di atas harus selaras dengan aspek *demos* (daulat rakyat) dalam mengidentifikasi masalah, mendiskusikan secara publik dan merumuskan perencanaan pembangunan, menentukan prioritas, sampai melahirkan sebuah kebijakan berbasis kepentingan masyarakat lokal. Mekanisme demokrasi

deliberatif semacam ini perlu dipastikan agar dapat merumuskan kebijakan yang betul-betul sesuai dengan kehendak dan aspirasi rakyat, serta mendapatkan legitimasi dari rakyat. Domain ini selain penting diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, perlu juga diturunkan ke tingkat peraturan pemerintah dan peraturan daerah yang mendorong keterlibatan warga negara dalam perencanaan pembangunan partisipatif. Forum Musrenbangda yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional perlu juga diperluas dengan pengaturan khusus tentang mekanisme jejaring aspirasi. Perluasan ini juga dapat ditempuh dengan perencanaan partisipatif dalam merumuskan kebijakan daerah melalui Forum Konstituen Anggota Dewan (FKAD). Semua upaya ini perlu diintegrasikan, atau setidaknya sinergi, dengan UU Pemda.

Ketiga, kedaulatan rakyat juga dapat dilihat secara nyata dalam mengawal implementasi kebijakan yang telah dirumuskan pada domain kedua di atas. Domain ini merupakan aspek pengawasan, baik secara politik maupun sosial. Aspek ini merupakan aspek audit internal dan eksternal yang diperankan oleh aktor internal negara maupun oleh aktor eksternal nonnegara. Evaluasi pelaksanaan kebijakan penting dilakukan untuk menilai sejauh mana perencanaan yang berbasis masyarakat menjadi kenyataan yang dapat dinikmati secara pasti oleh masyarakat bersangkutan. Untuk itu, tidak hanya konsepsi demokrasi, tetapi juga konsepsi otonomi daerah perlu diperjelas dan dipertegas di tingkat konstitusi, sehingga dapat menjadi pedoman operasional dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Rangkaian perubahan konstitusi, serta ketetapan MPRS dan MPR RI yang telah mendorong pembentukan undang-undang dan peraturan pemerintah terkait pemerintahan daerah sebagaimana telah didiskusikan di atas ternyata terus-

menerus mengalami pasang surut. Pasang surut ini tak jarang mengikuti selera politik tanpa panduan konseptual dan teoretis yang kokoh. Akibatnya, pemerintahan kehilangan arah dalam membawa perubahan sistem pemerintahan nasional tersebut. Pertanyaan besarnya kemudian, apa sesungguhnya yang membuat para ahli, masyarakat, dan penentu kebijakan belum menemukan kesepakatan bersama dalam bentuk formula yang tepat serta kebijakan yang ajek dan cocok dalam rangka mewujudkan tujuan nasional melalui pembangunan daerah sebagai bagian pembangunan nasional? Apakah penyebabnya adalah pertarungan antar-aktor yang kurang seimbang dalam perdebatan akademik maupun politik? Apakah kurang optimalnya artikulasi kepentingan dan aspirasi daerah yang diperjuangkan oleh aktor-aktor daerah di level nasional? Ataukah rumusan seluruh kebijakan memang tidak berbasis masyarakat?

Demikian halnya dapat dipersoalkan beberapa perkara lain, seperti komitmen aktor di tingkat pusat (Kemendagri) dalam melakukan pembinaan terhadap aktor-aktor daerah terkait desentralisasi, serta persoalan terkait kepercayaan dalam konteks hubungan pusat-daerah. Pada umumnya pembahasan mengenai konstitusi dan produk perundang-undangan dilakukan dalam kerangka studi hukum tata negara sebagai rujukan utamanya. Jarang sekali hal ini didiskusikan dengan multiperspektif dan secara interdisipliner. Pandangan-pandangan hukum hampir selalu menjadi rujukan tunggal dalam merumuskan produk hukum. Hal ini menjadi persoalan ketika produk yang dihasilkan tidak mampu mencermati lebih dalam dinamika dan dimensi persoalan yang hadir secara nyata di masyarakat.

Mantan Ketua MK Jimly Asshiddiqie sebenarnya telah menjelaskan bahwa konstitusi yang baik pembahasannya dilakukan dalam jangka waktu yang longgar dan lama, sehingga

kajiannya lebih cermat, jernih, dan tidak bias kepentingan politik golongan. Pelibatan seluruh pemangku kepentingan melalui diskusi publik, penulisan naskah akademik, FGD, dan sebagainya dapat menciptakan rumusan konstitusi yang lebih bisa diterima semua pihak. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, Asshiddiqie telah mencermati bahwa amandemen yang dilakukan, yang sudah keempat kalinya itu, lebih didorong oleh suasana dan tuntutan Reformasi, serta peristiwa-peristiwa politik sesaat. Dapat dikatakan bahwa konstitusi berada dalam tekanan politik.

Proses-proses amandemen, pembuatan ketetapan-ketetapan MPR, serta legislasi undang-undang terkait perumusan kebijakan otonomi melalui desentralisasi belum memberikan ruang bagi seluruh elemen masyarakat, khususnya pemangku kepentingan dan masyarakat lokal, untuk terlibat secara partisipatif, kritis, korektif, dan evaluatif. Juga belum memberikan ruang bagi pengawasan yang efektif. Proses tersebut justru menunjukkan posisi aktor internal negara yang kurang berpihak pada upaya penguatan masyarakat lokal agar dapat secara mandiri menyelesaikan masalah-masalah pembangunan setempat. Bila setiap perumusan keputusan di tingkatan apapun tidak dilakukan secara inklusif, arif, bijak, serta dalam suasana jernih dan tenang tanpa gejolak, maka dapat dipahami mengapa proses institusionalisasi selama ini belum berhasil menciptakan otonomi masyarakat. Dari perubahan ke perubahan, proses legislasi dan produknya hanya berkutat pada distribusi kekuasaan dari eksekutif pusat ke eksekutif daerah. Juga hanya menyentuh penguatan kekuasaan legislatif daerah. Celakanya, distribusi kekuasaan ke masyarakat belum benar-benar terjadi.

Sistem Interaksi dalam Pelembagaan Desentralisasi Demokrasi

Struktur, sistem, dan institusi baru hasil institusionalisasi dalam skemata struktural di tingkat makro sebagaimana sudah didiskusikan pada bagian sebelumnya belum mampu menghadirkan aktor-aktor baru yang kompatibel dengan perubahan tersebut. Aktor-aktor baru belum dididik dan dilatih secara matang dalam spirit, prinsip, dan nilai-nilai demokrasi, namun sudah terlanjur masuk gelanggang politik yang penuh intrik, kompromistik, pragmatik, dinastik, dan kartelistik melalui partai politik. Secara alamiah aktor-aktor lama pada kurun gelombang demokrasi kedua di tingkat nasional (2009-2014) dan gelombang kedua Pemilukada di Lampung (2010-2015) mulai "pensiun", namun banyak yang masih tertarik untuk ikut campur dalam permainan politik.

Pada periode ini juga sudah muncul aktor-aktor baru, namun terkontaminasi pola-pola lama, sehingga terjerumus dalam kasus-kasus korupsi. Di tingkat nasional kita dapati nama-nama seperti Anas Urbaningrum dan Andi Mallarangeng, yang terjerat kasus korupsi. Adapun di daerah, khususnya Lampung, salah satu yang dapat disebut adalah mantan Bupati Lampung Selatan Wendy Melfa. Aktor-aktor baru seperti Bupati Way Kanan Bustomi Zainuddin (46), Bupati Lampung Selatan Rycko Menoza (43), Bupati Pesawaran Aries Sandi Darma Putera Sarbini (34), Bupati Lampung Utara Agung Ilmu Mangkunegara (31), dan Gubernur terpilih Rico Ficardo (33) diharapkan membawa perubahan untuk Lampung.

Aktor-aktor belakangan ini kerap memengaruhi struktur dengan upaya revisi-revisi yang memungkinkan elite tetap bertahan dan menghambat pelembagaan menuju konsolidasi dan pematangan demokrasi. Seharusnya di tingkat makro instrumen kebijakan dan regulasi mengatur tumbuh dan ber-

kembangnya institusi-institusi politik dan ekonomi yang kompatibel dengan dinamika demokratisasi, baik di tingkat nasional maupun daerah, melalui mekanisme hubungan pusat dan daerah yang terbuka, partisipatif, dan inklusif. Adapun di tingkat mikro mutlak diperlukan penguatan kesadaran dan tindakan aktor yang memiliki komitmen dan integritas pada perubahan berbasis kepentingan masyarakat (skemata K-K-S, lihat tabel di bawah). Penggunaan skemata mikro ini mau tidak mau berimplikasi terhadap perubahan institusional di tingkat makro yang secara inklusif mesti diorientasikan pada penguatan aktor. Dialektika makro-mikro tersebut, bisa saja menampilkan wajah relasi antar-aktor kekuasaan yang pro *status quo* atau pro perubahan. Indikasinya dapat dilihat dari produk perundang-undangan, apakah berpihak pada publik atau tidak. Produk perundang-undangan ini sekaligus mencerminkan para aktor berinteraksi dengan tipologi macam apa.

Tabel 4.4. Skemata Sistem Interaksi K-K-S

	Komunikasi	**Kekuasaan**	**Sanksi**
Sistem Interaksi	Kemampuan aktor melakukan komunikasi yang didasarkan pada kekuatan interpretasi dalam institusionalisasi demokrasi di dalam atau di luar parlemen	Kemampuan aktor memengaruhi setiap proses pengambilan kebijakan publik, akses sumber daya ekonomi	Penegakan hukum dan bentuk-bentuk pengawasan sosial aktor dalam supremasi hukum
Analisis keagenan di tingkat mikro: bentuk-bentuk kesadaran & tindakan sosial			

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Lahirnya amandemen UUD 1945, dinamika munculnya berbagai UU paket politik sejak 1999, hadirnya regulasi dari pemerintah dan penyelenggara Pemilu merupakan properti struktur yang menyediakan perangkat sistem dan institusi yang menjamin dapat terselenggaranya demokratisasi. Tetapi struktur yang memaksa ini pada kenyataannya tidak memaksa secara mutlak, karena agen atau aktor dimungkinkan melakukan perlawanan dan perubahan struktural sehingga berdampak pada perubahan sistem dan institusinya. Meskipun di dalam struktur yang sudah mapan ruang dan peluang agen kecil, namun bukan berarti tidak bisa menghadirkan perubahan-perubahan fundamental.

Dalam banyak kasus pasca-Orde Baru, seorang individu atau sekelompok warga negara mampu melakukan perubahan struktural melalui mekanisme *judicial review*.[15] Banyaknya perkara yang masuk ke MK untuk menguji undang-undang setidaknya menunjukkan dua hal. Pertama, lemahnya kapasitas anggota DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Kedua, membuktikan bahwa aktor eksternal nonnegara baik individu warga maupun kelompok LSM mampu mengubah struktur mapan yang telah ditetapkan oleh lembaga DPR. Tidak ada yang tidak mungkin bila agen secara maksimal mengubah tindakan praktisnya menjadi tindakan reflektif.

Di tingkat struktur makro, agen sangat jelas berperan pen-

15 Misalnya putusan Mahkamah Konstitusi 23 Juli 2007 telah mengabulkan *judicial review* terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodasi calon non-Parpol yang berasal dari perseorangan-independen. Beberapa contoh lain berupa data *judicial review* yaitu UU Pemilu menempati peringkat pertama, dengan 46 perkara. Peringkat kedua ditempati Undang-Undang Pemerintah Daerah (35 perkara) dan di peringkat ketiga Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (11 perkara).

ting dalam proses-proses institusionalisasi demokrasi. Sejak awal kemerdekaan hingga hari ini, para pendiri bangsa, pimpinan dan anggota parlemen (MPR, DPR, DPD RI), serta pemerintah mengambil peran secara aktif dalam merumuskan berbagai produk perundang-undangan. Aktor-aktor tersebut menciptakan struktur yang mengatur dirinya sebagai aktor internal negara, sekaligus mengatur aktor eksternal nonnegara, termasuk masyarakat secara keseluruhan. Aktor internal negara yang menempati fungsi keagenan di tingkat mikro sesungguhnya berada pula di tingkat makro. Namun demikian, apakah aktor-aktor tersebut melakukan tindakan atas dasar motivasi tertentu, apakah tindakan rasional, reflektif, atau praktis belaka merupakan pertanyaan kunci yang mesti dijawab dalam menjelaskan perubahan struktural secara internal.

Seringkali aktor internal negara "dicurigai" sebagai agen *status quo*, yang menciptakan struktur secara tidak adil dan eksklusif demi mempertahankan kepentingan pribadi dan kelompoknya.[16] Namun tidak menutup kemungkinan terdapat aktor-aktor yang secara aktif mendorong perubahan institusional dengan didasari sistem pengetahuan yang memadai dan komitmen untuk menciptakan tatanan demokrasi, otonomi, dan pemerintahan daerah yang lebih transformatif. Untuk memenuhi kebutuhan akan aktor-aktor transformatif ini pen-

---

16 Data *Rakyat Merdeka online*, Rabu, 04 Agustus 2010, 03:06:00 WIB, menyebutkan gugatan terhadap Undang-Undang Pemilihan Umum hingga tahun ini tercatat 46. Sejak 2008 ada 32 *judicial review* UU Pemilu. *Judicial review* terbanyak menyangkut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD dengan 46 perkara. Peringkat kedua ditempati Undang-Undang Pemerintah Daerah (35 perkara) dan di peringkat ketiga Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (11 perkara). Jumlah *judicial review* yang masuk MK tersebut mencerminkan betapa buruknya kinerja pemerintah dan parlemen

didikan sumber daya manusia harus menjadi prioritas dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Data lapangan menunjukkan bahwa perubahan institusional belum mencakup kualifikasi aktor-aktor penyelenggara negara yang dikehendaki secara ideal, juga belum mengatur mekanisme rekrutmen, pendidikan, dan pelatihan untuk membentuk kapasitas aktor-aktor tersebut melalui bentuk-bentuk pembinaan internal dan pengawasan sosial dalam kesatuan sistem pemerintahan nasional.

Perubahan institusional, terutama dalam penegakan hukum, belum menyentuh level daerah. Komisi-komisi antikorupsi seperti KPK belum ada perwakilannya di daerah. Lembaga-lembaga pengawasan sosial oleh kelompok-kelompok NGO juga belum menyebar di daerah. KOaK, Pusbik, YLKI, termasuk sedikit pemangku kepentingan dari unsur NGO yang menjalankan fungsi pengawasan. Institusi-institusi yang mengawasi politisasi birokrasi dan netralitas birokrasi di daerah juga belum ada. Begitu banyak kasus PNS yang melanggar ketentuan netralitas dalam Pemilukada, bahkan tidak sedikit di antara mereka yang menjadi tim sukses kandidat. Herlani, misalnya, sebagai pejabat Bupati Pesisir Barat secara terang-terangan terlibat dalam mobilisasi Pemilukada Provinsi Lampung. Menjelang pemilihan Gubernur Lampung 9 April 2014, pejabat Bupati Pesisir Barat ramai diberitakan di media massa karena terang-terangan memberikan dukungan kepada salah satu calon gubernur yang hendak maju dalam Pilgub, Ridho Ficardo, yang diusung sejumlah partai besar, terutama Partai Demokrat dan PKS (*Lampung Post*, 1 April 2014; *inilampung.com*, 5 April 2015).

Ketiadaan institusi-institusi di atas menunjukkan bahwa pelembagaan belum menyentuh aspek pengawasan sosial. Begitu longgarnya kontrol hukum, sosial, dan politik memberi kesempatan penyelenggara pemerintahan daerah, khususnya

kepala daerah, untuk semakin leluasa melakukan penyimpangan struktural dan prosedural.

Perubahan dari segi aktor-aktor ini cenderung luput dari perhatian para neo-institusionalis dalam mencermati dinamika aktor internal negara melakukan amandemen, legislasi, dan regulasi. Padahal tak jarang mereka melaksanakan perannya dengan cara-cara yang penuh pura-pura atau sikap hipokrit berwajah demokrat. Fenomena dinastik, oligarkis, kartelistik, dan koruptif di daerah yang semakin membesar, sebagaimana diungkap oleh mazhab relasi kuasa, memang merupakan gejala umum. Namun dalam keadaan tertentu patut disayangkan mengapa hadirnya kepala daerah yang fenomenal membawa perubahan di tingkat lokal luput dari analisis mereka. Padahal kepala daerah semacam ini bukannya tidak ada, sekalipun dapat dikatakan minoritas. Misalnya saja Walikota Surabaya (Jawa Timur) Tri Rismaharini, Walikota Banjar (Jawa Barat) Herman Sutrisno, Bupati Wonosobo (Jawa Tengah) Abdul Kholiq Arif, Walikota Sawahlunto (Sumatera Barat) Amran Nur, Bupati Keerom (Papua) Yusuf Wally, Bupati Enrekang (Sulawesi Selatan) La Tinro La Tunrung, dan Bupati Kubu Raya (Kalimantan Barat) Muda Mahendrawan.[17]

Artinya, terdapat minoritas aktor kepala daerah di antara mayoritas pembajak demokrasi yang mampu menciptakan pemerintahan transformatif di tengah lemahnya proses pelembagaan demokrasi. Sejauh ini kita telah melihat kelemahan-kelemahan teoretis kedua mazhab, neo-institusionalisme dan relasi kuasa, dan bagaimana perspektif teoretis strukturasi dapat dikembangkan untuk mengatasi kelemahan teoretis tersebut.

BAB IV

DUA MUKA DEMOKRASI:
Catatan Kritis Warren

DALAM tulisannya yang berjudul "What Does Corruption Mean in a Democracy?" (2004) Mark E. Warren menjelaskan hubungan konseptual yang cukup kuat antara demokrasi dan korupsi. Hubungan konseptual tersebut nyaris luput dalam pandangan klasik dan pandangan-pandangan lainnya tentang korupsi yang berkembang pada awal zaman modern. Awalnya kata korupsi selalu dikaitkan dengan moralitas dan karakter individual. Kemudian dikaitkan dengan institusi, norma, dan konsepsi politik. Belakangan istilah ini bahkan memiliki relevansi dengan demokrasi.

Dalam pandangan klasik korupsi selalu dimaknai dalam kaitannya dengan moral dan karakter individual.

Perkembangan dari pandangan ini tetap berpendirian bahwa individu memang bisa mengejar kepentingan pribadi, tapi institusi bisa mencegah hal tersebut terjadi. Ketika keterbukaan informasi publik meluas bersamaan dengan meluasnya kesempatan untuk memasuki struktur kekuasaan yang memungkinkan setiap individu ikut serta dalam pengambilan keputusan, kesempatan individu untuk melakukan perbuatan korupsi atau membengkokkan kekuasaan demi kepentingan sendiri pun bisa dicegah atau paling tidak diperkecil. Yang terakhir ini merupakan konsepsi modern yang lebih menekankan sistem politik yang baik yang disertai distribusi kekuasaan sehingga motivasi kepentingan individual dapat dikontrol. Dengan demikian, perubahan institusional yang memunculkan institusi-institusi penegakan hukum dan pemberantasan korupsi dianggap bisa menekan nafsu, karakter, dan kecenderungan koruptif individu.

Pada titik ini tampak bahwa apa yang dijelaskan Warren merupakan elaborasi perspektif neo-institusionalis dalam mengonseptualisasikan korupsi politik sehingga makna korupsi politik kontemporer berbeda dari makna pada periode awalnya. Rembesan neo-institusionalis ini lebih jauh terlihat dari kutipan di bawah ini:

> *... By measuring individual behavior against norms operationalized into laws, offices, and rules, the modern conception lays out markers for how to design institutions to resist corruption. Assuming, with Madison, that officials are likely to be self-interested, institutions should be designed to ensure that no official has monopoly control over resources; the power they do have should be linked to mechanisms of accountability; and the rules under which they operate should be relatively clear and minimize room for discretionary judgment (Gardiner and Lyman 1978; Rose-Ackerman 1999;*

Transparency International 2001). In Klitgaard's concise formulation, institutions can be designed to resist corruption if we understand that Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability (Warren, 2004:330).

[... Dengan menakar perilaku individual yang bertentangan dengan norma-norma yang dioperasionalkan melalui hukum, ketentuan, dan aturan, konsepsi modern menyediakan penanda-penanda untuk merancang institusi guna mencegah korupsi. Anggaplah, mengikuti Madison, bahwa para pejabat cenderung mementingkan diri sendiri, maka institusi harus dirancang untuk memastikan bahwa tidak ada pejabat yang memiliki monopoli terhadap kendali atas sumber daya; kekuasaan yang mereka miliki harus dikaitkan dengan mekanisme akuntabilitas; dan peraturan dalam mana mereka bekerja harus jelas dan meminimalkan ruang bagi putusan yang sewenang-wenang (Gardiner dan Lyman, 1978; Rose-Ackerman, 1999; Transparency International, 2001). Dalam rumusan ringkas Klitgaard, institusi dapat dirancang untuk mencegah korupsi jika kita memahami bahwa Korupsi = Monopoli + Diskresi – Akuntabilitas.]

Dalam perkembangannya Warren memandang, meskipun pandangan neo-institusionalis tersebut ada benarnya, korupsi politik dalam demokrasi menunjukkan pula adanya fakta-fakta lain. Kendati distribusi kekuasaan di antara para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan sudah dijalankan, ranah publik sudah dibuka, prinsip inklusi juga sudah diimplementasikan, masih dimungkinkan korupsi tetap menyertai jalannya proses-proses tersebut. Konsepsi normatif korupsi lantas kembali menjadi pertanyaan penting. Tipe rezim, apakah demokratis atau otoritarian, dan budaya politik suatu masyarakat mempunyai korelasi dengan konsepsi

korupsi politik yang berlaku pada masyarakat tersebut. Struktur yang dimonopoli kekuasaan pemerintah cenderung bagus bagi berkembangnya korupsi. Dengan meminimalkan monopoli kekuasaan pemerintah dan pasar, korupsi pun bisa ditekan hingga seminimal mungkin.

> *Importantly, because a democratic conception of corruption focuses on processes, it also highlights institutionalized corruption. Duplicitous, corruption can become routine within institutions, usually in the form of dual cultures, one of which pays lip-service to the norms of democratic inclusion, and the other which facilitates and justifies corrupt exchanges.*
>
> [Lantaran konsepsi demokratis tentang korupsi fokus pada proses, konsepsi ini juga menekankan korupsi yang terinstitusionalisasi. Bermuka dua, korupsi dapat menjadi rutin di dalam institusi-institusi, biasanya dalam rupa budaya yang mendua, di satu sisi bicara yang baik-baik soal norma-norma insklusi demokratis, dan di sisi lain memfasilitasi dan membenarkan pertukaran-pertukaran korup.]

Konsepsi korupsi demokratik menurut Warren, di satu sisi, terkait dengan difusi politik yang mengubah bentuk-bentuk demokrasi, dan di sisi lain, juga berhubungan dengan inklusivitas dan eksklusivitas proses perumusan norma. Korupsi demokrasi tidak terlepas dari konsepsi korupsi politik dan isu tentang transparansi. Dalam merumuskan konsepsi demokratisnya tentang korupsi, Warren (2004:32) menghubungkan konsep korupsi dan demokrasi dalam dua langkah. Pertama, mengidentifikasi norma umum demokrasi yang boleh jadi dirusak oleh korupsi. Norma umum tersebut Warren sebut sebagai inklusi yang diperkuat (*empowered inclusion*), sementara korupsi yang merusaknya berupa eksklusi “bermuka

dua" (*duplicitous exclusion*). Kedua, lantaran struktur demokrasi saat ini terdiferensiasi (menjadi negara, ranah publik, masyarakat sipil, pasar), pengertian eksklusi "bermuka dua" pun terdiferensiasi sesuai domain dari masing-masing struktur tersebut. Konsekuensinya, pengertian korupsi lantas terdiferensiasi mengikuti pengertian inklusi dan eksklusi masing-masing struktur.

Melalui kedua langkah untuk memahami keterkaitan antara konsepsi korupsi dan demokrasi di atas, Warren sebenarnya ingin menjelaskan tipologi sosiologis dan mekanisme demokratis di mana masyarakat melakukan tindakan kolektif, merumuskan keputusan kolektif, dan memperoleh kekuasaan kolektif. Norma demokrasi dan struktur masyarakat menjadi kata kunci dalam memahami konsepsi korupsi demokratis. Norma merupakan regulasi yang mengikat interaksi masyarakat. Di dalamnya juga terkandung mekanisme untuk merumuskan norma tersebut menjadi regulasi. Struktur masyarakat demokratis dewasa ini mencakup berbagai lapisan yang terdiferensiasi. Di dalam struktur yang terdiferensiasi ini terdapat pula diferensiasi tindakan kolektif, pengambilan keputusan kolektif, serta cara memperoleh kekuasaan kolektif. Arena "negara" memiliki mekanisme demokratis sendiri, arena "masyarakat" juga memiliki mekanisme demokratis sendiri.

Korupsi tidak dapat dipisahkan dari urusan-urusan pemenuhan kepentingan publik, baik dalam proses awal pembuatan kebijakan maupun dalam pelayanan berbasis masyarakat. Batas antara kepentingan publik dengan kepentingan pribadi dan kelompok merupakan garis tipis pembeda tindakan koruptif. Korupsi akan meningkat bila hubungan antara pembuatan keputusan kolektif dengan kekuatan-kekuatan rakyat dalam memengaruhi pembuatan keputusan tersebut melalui proses-proses demokrasi seperti *speaking* dan *voting* terputus.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa korupsi merupakan perbuatan yang mengurangi horizon tindakan kolektif dan sekaligus menggerus demokrasi.

Konsepsi korupsi oleh Warren dipahami lebih luas dari apa yang selama ini diterima oleh publik. Korupsi tidak hanya dipahami sebagaimana dalam konsepsi korupsi politik yang secara umum dianggap sebagai praktik penyimpangan lembaga-lembaga publik. Konsepsi korupsi politik yang dimaknai demikian kurang mampu menjelaskan, mengidentifikasi, serta mengklarifikasi praktik korupsi dalam lembaga-lembaga demokrasi. Pada kenyataannya, di dalam sistem yang demokratis korupsi politik bukan hanya terjadi di ranah politik, khususnya dalam pertarungan politik tatkala merumuskan kebijakan, norma, aturan, dan hukum yang akan dioperasionalkan oleh lembaga-lembaga birokrasi. Korupsi juga terjadi dalam mekanisme proses demokrasi, yaitu dalam wujud pelanggaran norma inklusi. Pelanggaran norma inklusi bisa terjadi di lembaga-lembaga negara maupun lembaga-lembaga sosial di mana proses perumusan kebijakan, norma, dan aturan dilakukan secara demokratis. Bila hal ini terjadi secara terus-menerus, maka akan berimplikasi pada defisit demokrasi.

Keterkaitan antara korupsi dengan demokrasi inilah yang selama ini tidak dilihat oleh banyak pihak dalam mendefinisikan korupsi. Konsepsi korupsi seringkali keliru dalam melakukan identifikasi dan salah tempat. Misalnya, korupsi senantiasa dikonsepsikan sebagai kejahatan moral dan karakter buruk individual. Sebenarnya konsepsi seperti ini justru malah mengalihkan pemahaman kita dari karakteristik korupsi sebagai pola tindakan yang memiliki aspek struktural dan institusional. Kesalahan identifikasi semacam ini cenderung menguntungkan elite politik korup karena memungkinkan permainan struktural dan institusional mereka luput dari perhatian publik. Dengan

demikian, alih-alih membantu perbaikan kondisi, konsepsi ini justru semakin menyembunyikan perilaku korupsi dalam sistem demokrasi.

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai konsepsi demokratis tentang korupsi, ada baiknya kita melihat karakteristik konsepsi ini dalam kaitannya dengan proposisi-proposisi mendasar mengenai korupsi. Warren (2004:333) mengidentifikasi bahwa konsepsi korupsi sejak zaman Yunani kuno hingga zaman modern saat ini senantiasa melibatkan empat proposisi, yaitu:

1. Seorang individu atau sekelompok individu dipercaya untuk memegang keputusan atau tindakan kolektif.
2. Adanya norma-norma umum yang mengatur bagaimana individu atau kelompok tersebut menggunakan kekuasaan mereka untuk menjalankan keputusan atau tindakan kolektif.
3. Seorang individu atau kelompok melanggar norma yang telah ditetapkan.
4. Pelanggaran terhadap norma tersebut biasanya menguntungkan individu atau kelompok yang bersangkutan sekaligus mencederai kolektivitas.

Proposisi pertama menunjukkan bahwa korupsi mensyaratkan keberadaan individu atau sekelompok individu yang diberi kepercayaan untuk menjalankan keputusan atau tindakan kolektif. Tindakan dan keputusan kolektif yang dimaksud bukan hanya ada di lingkup negara, tetapi juga di setiap kolektivitas seperti asosiasi, korporasi, dan sejenisnya, yang dapat melakukan kontrol atas sumber daya yang diinginkan atau dibutuhkan oleh orang banyak. Sebagai konsekuensi dari terdiferensiasinya struktur, maka bentuk-bentuk kekuasaan kolektif, tindakan kolektif, dan cara pengambilan keputusan kolektif

sangat terkait dengan mekanisme demokrasi di masing-masing domain. Tidak seperti pemahaman umum yang beranggapan bahwa kekuasaan kolektif terpusat pada negara semata, Warren justru menekankan bahwa demokratisasi telah menyebabkan tersebarnya kekuasaan kolektif ke setiap domain kehidupan masyarakat.

> *A democratic conception of corruption should thus extend to any person or group in a position enabling them to make use of collective powers or make collective decisions. For any individual, a "public" matter is any in which a collectivity has the capacity to affect her life. Relative to the modern conception, then, a democratic conception should broaden the domain to which the notion of political corruption applies, so that it includes not only the state (as does the modern conception), but also any collectivity with control over resources that people need or want. A corollary involves the broadening of the concept of collective power to include not only state power, but also (a) the "force" of collective judgment and argument (as in the ancient conception), and (b) control over economic resources sufficient to generate harms. That is, the possible domain of political corruption should be coextensive with the domain of politics, which takes on multiple forms in contemporary democracies.*
>
> [Konsepsi demokratis tentang korupsi, dengan demikian, harus diperluas hingga mencakup semua orang atau kelompok yang berada pada posisi yang memungkinkan mereka untuk mempergunakan kekuasaan kolektif atau mengambil keputusan kolektif. Bagi sembarang individu, perkara "publik" adalah perkara dalam mana kolektivitas memiliki kapasitas untuk memengaruhi kehidupannya. Dibanding konsepsi modern, dengan demikian, konsepsi demokratis harus melebarkan domain dalam mana konsep korupsi politik

dapat diterapkan, sehingga domain tersebut tidak hanya negara (sebagaimana dalam konsepsi modern), melainkan juga kolektivitas apapun yang memiliki kendali atas sumber daya yang dibutuhkan atau diinginkan oleh orang banyak. Konsekuensinya, konsepsi ini meluaskan konsep kekuasaan kolektif sehingga bukan hanya mencakup kekuasaan negara, melainkan juga (a) "kekuatan" dari putusan dan argumen kolektif (sebagaimana dalam konsepsi klasik), serta (b) kendali atas sumber daya ekonomi cukup untuk menimbulkan kerusakan. Dalam hal ini, domain yang mungkin bagi korupsi politik harus pula meluas bersama-sama dengan domain politik, yang mengambil beragam bentuk dalam demokrasi kontemporer.]

Dalam konteks ini korupsi demokrasi melibatkan banyak pihak, bukan saja pejabat publik di ranah negara, tetapi juga aktor-aktor lain seperti pihak swasta, organisasi sosial, dan masyarakat. Intinya, siapapun baik individu maupun kelompok yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan kolektif akan dibayang-bayangi oleh korupsi demokratis.

Proposisi kedua menunjukkan prasyarat kedua bagi kemungkinan terjadinya korupsi, yakni adanya norma-norma umum yang menuntun dan mengatur individu maupun kelompok dalam menggunakan kekuasaannya untuk mengambil tindakan dan keputusan kolektif. Penyusunan dan perumusan norma dan regulasi idealnya melibatkan seluruh komponen pemangku kepentingan dalam masyarakat. Dengan demikian, norma bisa berlaku secara efektif dan diterima secara sadar. Adanya kesempatan yang sama bagi setiap pemangku kepentingan dalam perumusan regulasi dan norma tersebut merupakan prinsip utama demokrasi—hal inilah yang menjadi titik pijak bagi inklusi. Sebaliknya, penyusunan norma dan regulasi yang hanya melibatkan orang-orang terbatas merupakan langkah awal dimulainya korupsi demokrasi.

The norm of democratic political equality follows: every individual potentially affected by a decision should have an equal opportunity to influence the decision. The corollary action norm is that collective actions should reflect the purposes decide under inclusive processes. In short, the basic norm of democracy is empowered inclusion of those affected in collective decisions and actions (see, e.g., Habermas 1996, chap. 3; Young 2000, 5-6). Democracy requires that individuals have an equal opportunity to affect such collective matters and that these opportunities be effective in two dimensions, power and judgment. In the dimension of power, democracy requires institutionalized empowerments of individual participation in collective decisions, such as the right to vote. The corollary action norm implies trustworthy and effective collective agents, such as governments, to convert collective decisions into collective actions. In the dimension of judgment, democracy requires equal chances to influence public judgment, actualized in rights and effective opportunities to speak and to be heard in those deliberative processes that define the agendas, choices, and public framing of issues (cf. Dahl 1998, 37-38).

[Norma kesetaraan politis dalam demokrasi adalah sebagai berikut: setiap individu yang berpotensi terdampak oleh suatu keputusan seyogianya memiliki kesempatan yang sama untuk memengaruhi keputusan tersebut. Norma tindakan yang mengikutinya adalah bahwa tindakan kolektif harus mencerminkan tujuan-tujuan yang telah diputuskan melalui proses yang inklusif. Singkatnya, norma dasar dari demokrasi adalah inklusi bagi siapapun yang terkena dampak dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif (lihat misalnya, Habermas, 1996, bab 3; Young, 2000:5-6). Demokrasi mengharuskan setiap individu memiliki kesem-

patan yang sama untuk memengaruhi urusan-urusan kolektif dan kesempatan-kesempatan ini harus efektif dalam dua dimensi, kekuasaan dan putusan. Dalam dimensi kekuasaan, demokrasi membutuhkan penguatan yang terinstitusionalisasi bagi individu dalam berpartisipasi mengambil keputusan kolektif, misalnya dengan hak pilih. Norma tindakan yang mengikutinya mengimplikasikan keberadaan agen-agen yang efektif dan dapat dipercaya untuk mengubah keputusan kolektif menjadi tindakan kolektif, misalnya pemerintah. Dalam dimensi putusan atau penilaian, demokrasi mengharuskan kesempatan yang sama untuk memengaruhi penilaian publik. Hal ini diwujudkan melalui hak dan kesempatan yang efektif untuk berbicara dan didengarkan di dalam proses-proses deliberatif yang dilakukan untuk merumuskan agenda-agenda, pilihan-pilihan, dan pembingkaian publik atas isu-isu (*cf*. Dahl, 1998:37-38).]

Proposisi ketiga, korupsi berpeluang muncul jika individu ataupun kelompok melanggar aturan atau norma. Dalam hal ini, individu atau kelompok yang bersangkutan dengan sengaja menyingkirkan individu atau kelompok lain yang berpotensi terdampak oleh suatu keputusan dari proses pengambilan keputusan tersebut.

With regard to C, then, the norm violated by corruption is that of inclusion in collective decisions and actions of all affected. Indeed, the very logic of corruption involves exclusion: the corrupt use their control over resources to achieve gains at the expense of those excluded in collective decision making or organization of collective actions.

[Dalam kaitannya dengan C (proposisi ketiga), norma yang dilanggar oleh korupsi adalah inklusi terhadap semua yang terdampak dalam pengambilan keputusan dan tindakan

kolektif. Sesungguhnya, logika dari korupsi sudah barang tentu melibatkan eksklusi: orang-orang korup menggunakan kendali mereka atas sumber daya untuk memperoleh keuntungan dengan merugikan orang-orang yang mereka eksklusi dari pembuatan keputusan kolektif atau dari pengelolaan tindakan kolektif.]

Proposisi keempat menegaskan proposisi sebelumnya, bahwa dalam korupsi pelanggaran terhadap norma dan regulasi sosial memberikan manfaat dan keuntungan bagi individu atau kelompok tertentu, sekaligus mencederai kolektivitas.

Dengan mencermati karakteristik korupsi demokratis di dalam keempat proposisi di atas, kita dapati bahwa praktik korupsi memang tidak tampak secara nyata atau secara langsung. Namun demikian, korupsi dan mekanismenya bekerja di dalam institusi yang melibatkan aktor-aktor sebagai tim perumusnya. Praktik korupsi tidak terlihat secara jelas. Praktik ini bahkan sembunyi di balik regulasi dan dalam praktik keseharian individu, kelompok, masyarakat, maupun negara, sehingga menjadi kebiasaan umum yang dianggap lumrah, sekalipun di dalam iklim demokrasi. Korupsi demokratis dicirikan oleh kecenderungan individu atau kelompok untuk merasa menjadi demokrat dan memperjuangkan demokratisasi, tapi di saat yang sama mereka juga menjalankan praktik-praktik koruptif. Praktik seperti ini yang oleh Warren disebut sebagai demokrasi “muka dua” (*duplicitous democracy*). Demokrasi “muka dua” yang demikian sebenarnya juga sedang bekerja dalam demokrasi langsung di Indonesia pasca-Reformasi.

Ada adagium yang berkembang di masyarakat kita pada tahun-tahun belakangan: “tidak ada demokrasi *gratisan*”. Demokrasi menjadi barang yang mahal. Kedaulatan rakyat pun tergadaikan oleh kaum pemilik modal dan aktor elite. Dalam

situasi demokrasi kita saat ini, partai politik menjadi instrumen penting dan sumber kepemimpinan di parlemen maupun di eksekutif (kepala daerah dan presiden). Orang-orang yang telah masuk jajaran elite partai dan menjadi anggota DPR akan memikirkan uang dan kekuasaan untuk memelihara dukungan dan mempertahankan posisi mereka dalam pemilihan umum selanjutnya. Dalam kaitannya dengan pemilihan umum, demokrasi yang sudah mulai dirasakan oleh masyarakat pengaruhnya masih sangat terbatas dan musiman. Pemekaran wilayah juga menjadi contoh bagaimana praktik demokrasi di tingkat bawah penuh dengan aliran uang. Sebelum Reformasi, jumlah kabupaten dan kota madya di Indonesia mencapai 200, namun sekarang jumlahnya sudah mencapai 514 (416 kabupaten, 98 kotamadya/administrasi). Jika saja prosesnya mengikuti pengaturan yang legal, maka tidak ada masalah; namun politik uang dan manuver politik tampaknya menjadi basis dari banyak pemekaran yang terjadi.

Hal-hal di atas menunjukkan betapa demokrasi telah menjadi barang mahal yang sulit diakses oleh rakyat secara penuh berdasarkan prinsip kesamaan kesempatan. Reformasi membawa konsekuensi-konsekuensi yang tidak diduga sebelumnya. Namun demikian, rumit dan problematisnya situasi ini bukan berarti proses politik dan demokrasi yang sudah berjalan harus dihentikan. Ikhtiar harus terus-menerus dilakukan untuk menciptakan institusi demokratis yang baik dan efektif.

BAB V

Mewujudkan Demokrasi Substansial Berbasis Sistem dan Kultur Indonesia

DI sepanjang pembahas buku ini kita telah mendiskusikan praktik demokratisasi di Indonesia. Pembahasan yang telah dilakukan tersebut berkisar pada diskusi teoretis. Dalam bab ini, kita akan mendiskusikan praktik demokratisasi namun dalam konteks merumuskan saran perbaikan (*problem solving interest*). Untuk keperluan tersebut pembahasan akan difokuskan dalam tiga domain: *pertama*, domain proses institusionalisasi demokrasi lokal; *kedua*, domain penyelenggaraan Pemilukada sampai terpilihnya kepala daerah; *ketiga*, domain penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melayani publik sebagai konsekuensi dari janji-janji kepala daerah terpilih dalam kampanye mereka. Hasil kajian di

tiga domain tersebut tentu tidak berhenti sampai di level teoretis semata, karena mengimplikasikan formulasi praktis yang ditujukan untuk perbaikan praktik demokratisasi di Indonesia. Dalam hal ini, perbaikan tersebut harus meliputi dua ranah, yaitu perubahan institusional-struktural dan perubahan kultural.

Perubahan institusional-struktural mencakup tiga sistem, yaitu sistem amandemen, sistem legislasi, dan sistem regulasi penyelenggara Pemilu. Perubahan kultural meliputi dua sistem, yaitu sistem partisipasi dan pengawasan sosial dari NGO serta sistem pendidikan dan rekrutmen kepemimpinan politik. Kelima wilayah kajian tersebut memerlukan penanganan khusus untuk mencari jawaban solutif atas problematika sistem Pemilukada langsung.

Implikasi praktis di atas berkonsentrasi pada langkah-langkah sistematik berikut. *Pertama*, upaya evaluasi dan revisi terhadap semua produk perundang-undangan menyangkut institusionalisasi demokrasi. *Kedua*, implementasi melalui pembuatan institusi-institusi yang kompatibel dengan proses pertama. *Ketiga*, menghadirkan aktor-aktor, personel, dan aparat yang memiliki komitmen, kompetensi, dan integritas dalam merealisasikan pembangunan daerah yang inovatif dan transformatif yang tujuan akhirnya adalah kesejahteraan rakyat. *Keempat,* mendorong masyarakat untuk beradaptasi secara kultural terhadap perubahan struktural dan institusional tersebut. Perubahan kultural yang menyertai perubahan struktural dan institusional ini merupakan sebuah keharusan, agar perubahan struktural dan institusional tersebut implementatif di tengah-tengah masyarakat luas.

Perubahan di tingkat struktural/institusional (makro) harus mencakupi amandemen UUD 1945, revisi berbagai UU (seperti UU paket politik yang meliputi UU Pemilu, UU

Partai Politik, UU Penyelenggara Pemilu, UU Pilkada, dan UU Pemerintahan Daerah, termasuk UU yang mengatur birokrasi daerah), dan pembuatan berbagai regulasi. Proses ini secara prosedural dan substansial harus melibatkan ranah publik dengan mendorongnya untuk memberikan masukan dan penilaian. Langkah ini mesti ditempuh agar proses struktural/ institusional tersebut memperoleh kepercayaan publik.

Perubahan kultural di tingkat mikro dan meso ditujukan untuk menciptakan budaya sipil yang aktif, kritis, dan progresif, baik di tingkat personal warga negara, maupun di tingkat bentuk-bentuk tindakan kolektif seperti asosiasi, kelompok, organisasi, gerakan sosial. Langkah ini mesti dilakukan dalam rangka mengefektifkan fungsi pengawasan sosial (auditor sosial) pada setiap proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kegiatan pembangunan di daerah. Untuk mendukung proses ini diperlukan pula penguatan peran partisipasi dan pengawasan sosial NGO serta perbaikan sistem pendidikan dan rekrutmen kepemimpinan politik oleh organisasi masyarakat dan organisasi politik. Perubahan atau perbaikan struktural/ institusional dan kultural harus menjadi agenda dalam upaya mereduksi dan mengeliminasi praktik demokrasi "muka dua".

Dalam relasi antara struktur (makro) dengan agen (mikro), agen yang buruk berpotensi membajak struktur, agen praktis cenderung memelihara dan mempertahankan struktur, sedangkan agen yang baik, yaitu aktor-aktor reflektif baik di internal negara maupun eksternal nonnegara, merupakan penggerak perubahan baik dari dalam maupun dari luar. Persoalannya adalah bagaimana memproduksi agen reflektif yang berperan dalam de-rutinisasi, agen yang tampil sebagai sosok pemimpin penuh kreasi, inovasi, dan mampu meningkatkan daya saing daerah. Agen seperti ini, yang diperoleh dari

Pemilukada yang demokratis, diharapkan dapat menghadirkan kepemimpinan pemerintahan daerah yang transformatif sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Upaya untuk memproduksi agen reflektif tersebut harus didukung dengan perubahan institusional dalam rumusan UU dan regulasi. Selain itu, secara sistematis, reguler, dan periodik juga perlu dilakukan pembinaan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan, kaderisasi, serta penerapan jenjang karier yang jelas dan sistem rekrutmen yang transparan.

Terkait rekrutmen calon kepala daerah, prinsip kesetaraan (*equality*) dalam kandidasi juga harus ditegakkan. Dalam hal ini rekrutmen tersebut harus dilandasi pertimbangan kualitatif (kompetensi dan integritas) dan bukan sekadar pertimbangan pragmatis seberapa besar kapital kandidat. Jumlah agen atau aktor reflektif harus diperbanyak di kalangan internal negara maupun eksternal nonnegara, terutama di kalangan birokrasi sipil (PNS) dan partai politik. Terlebih partai politik merupakan gudang sumber daya manusia yang akan menduduki jabatan-jabatan politik baik sebagai anggota DPRD maupun kepala daerah dan wakil kepala daerah. Begitu juga jabatan-jabatan birokrasi, merupakan posisi strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pada era desentralisasi pasca-Orde Baru kita telah melihat bahwa persoalan sumber daya manusia, terutama di partai politik dan birokrasi, kurang mendapat perhatian dalam agenda perubahan institusional. Untuk mengoptimalkan faktor agen ini perubahan institusional harus dilengkapi dengan perubahan kultural di lingkungan birokrasi dan politik. Perubahan kultural yang dimaksud diarahkan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhnya kompetisi kualitatif, sehingga hanya manusia-manusia unggul yang akan terpilih sebagai pemimpin masyarakat dan pemerintahan.

Di tingkat meso, keberpihakan pemerintah harus ditujukan untuk senantiasa memperkuat kalangan NGO, pemangku kepentingan, dan komunitas lokal yang selama ini memberikan perhatian pada pemberdayaan masyarakat, advokasi, dan penumbuhan daya kritis masyarakat agar dapat melakukan pengawasan terhadap perencanaan dan implementasi kebijakan publik. Prasangka negatif antara pihak-pihak internal negara dengan eksternal nonnegara harus ditengahi dengan rasa saling percaya. Hal ini penting mengingat perubahan ke arah yang lebih baik akan mudah tercapai bila dapat digerakkan dari dalam dan dari luar sekaligus secara sinergis dan koordinatif—dalam terminologi Tilly, harus ada "koalisi". Selama ini NGO merasa kurang didukung oleh kebijakan. Aktivitas mereka seakan tidak ada payung hukumnya. UU Ormas dan Yayasan juga belum bisa meng-*cover* gerakan-gerakan sosial yang selama ini diperankan oleh NGO.

Sinergi dan koordinasi antara NGO dan pemerintah belum tercapai karena masih adanya saling curiga dan kecenderungan untuk saling opositif. Dukungan anggaran pemerintah untuk penguatan NGO justru menghadirkan konflik kepentingan, sehingga kalangan NGO merasa dukungan dana tersebut harus dihindari. Akibatnya, pada umumnya NGO lebih banyak menerima pendanaan dari donor-donor internasional. Padahal menurut mereka sendiri, pengalaman NGO di Filipina telah menunjukkan bahwa konflik kepentingan yang demikian sebenarnya dapat dihindari, asal regulasinya jelas. Selain itu, pertanggungjawaban, pelaporan, sertifikasi, dan pengawasan NGO juga harus diperketat. Sekiranya NGO di daerah bisa diperkuat dengan dukungan anggaran sebagaimana komisi-komisi "semi-negara" seperti KPK, maka fungsi pengawasan sosial terhadap pemerintah dan peran pemberdayaan masyarakat dapat lebih maksimal dilakukan. Besarnya peran masyarakat, NGO,

Ormas dan publik dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, serta evaluasi dan pengawasannya merupakan wujud kedaulatan rakyat. Sebagai demokrasi sosial, hal ini akan memperkecil praktik demokrasi "muka dua". "Kemukaduaan" akan semakin mengecil bila inklusivitas dalam mengurus dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah diperluas, baik sejak proses elektoral sampai masa kepala daerah terpilih menjalankan amanahnya.

Hal berikutnya yang perlu dilakukan di level meso adalah memobilisasi aktor, baik internal negara maupun eksternal nonnegara. Kalangan aktivis gerakan sosial umumnya memahami dan menganggap peran-peran perubahan datang selalu dari mereka. Kalangan internal negara selalu dianggap sebagai *status quo*. Dalam kondisi demikian koalisi, koordinasi, dan sinergi sulit terjadi, sehingga perubahan yang diciptakan bersifat parsial dan tidak menyentuh aspek-aspek substansial. Untuk mengatasi kondisi yang mengarah pada kebuntuan seperti ini, mengikuti perspektif Tilly, perlu diciptakan mekanisme "perantaraan" *brokerage*. Dalam mekanisme ini dihadirkan aktor penghubung yang mampu meyakinkan kalangan internal negara maupun eksternal nonnegara untuk saling percaya dan saling mendukung.

Persoalannya, peran *broker* ini memiliki konotasi negatif di masyarakat. Mereka cenderung dianggap sebagai peran yang dimainkan aktor untuk mengambil keuntungan. Karena itu, fungsi *broker* baik di tingkat nasional maupun lokal seyogianya diperankan sosok negarawan. Melalui mekanisme ini tantangan menuju demokrasi yang substansial dan transformatif akan dapat didudukkan bukan sebagai masalah yang terpolarisasi antara dua kutub: kutub internal negara yang pro *status quo* dan eksternal nonnegara yang pro perubahan. Hal ini karena secara fungsional aktor-aktor yang berelasi

akan berusaha mencari titik tengah dan solusi. Memang yang menjadi tantangan kita, di era politik lokal yang dominan, sebagian besar aktor menciptakan relasi sosial secara bipolar dan hanya sebagian kecil dari mereka yang tidak terjebak pada pengutuban tersebut. Aktor-aktor semacam ini sulit diciptakan melalui perubahan institusional atau struktural. Mereka terlahir secara kultural sebagai manusia-manusia pemimpin, bukan penguasa apalagi pemangsa (predator).

Sekali lagi, berbagai agenda di atas hanya dapat diwujudkan melalui perubahan institusional dan struktural yang disertai perubahan kultural. Perubahan kultural meliputi dua sistem, yaitu sistem partisipasi dan pengawasan sosial NGO serta sistem pendidikan dan rekrutmen kepemimpinan politik. Adapun perubahan institusional dan struktural dilakukan melalui pembenahan tiga sistem, yaitu sistem amandemen, sistem legislasi, dan sistem regulasi penyelenggara Pemilu.

Partisipasi dan Pengawasan Sosial NGO

Kontribusi beberapa NGO seperti JPPR, KPPOD, Seknas FITRA, YAPPIKA, YIPD, dan URDI di tingkat nasional serta KoAK/Pusbik, YLKI, kelompok-kelompok masyarakat dan warga di tingkat lokal sebagai bentuk-bentuk gerakan kolektif nonnegara cukup intens dan signifikan dalam merespons kebijakan publik yang akan dikeluarkan oleh pemerintah, termasuk dalam menjalankan fungsi-fungsi pengawasannya. Pengalaman, advokasi, dan hasil penelitian yang dieksplorasi kembali oleh penulis bersama aktor-aktor tersebut dapat diinventarisasi menurut problem-problem yang paling relevan bagi perbaikan sistem. Inventarisasi ini terkonsentrasi pada dua tema sentral: konstruksi demokrasi lokal (Pemilukada) dan konstruksi otonomi daerah (pemerintahan daerah).

Problematika demokrasi lokal dalam aspek prosedural dan aspek substansial dapat diidentifikasi pada tiga dimensi waktu, yaitu sebelum, pada saat, dan setelah pelaksanaan pemilihan umum. Masalah yang ditemukan pada waktu sebelum adalah sentralisme partai politik dalam kandidasi menyebabkan biaya politik mahal, karut-marut DPT, rekrutmen didasarkan bukan pada pertimbangan kualifikasi, keterlibatan modal dan korporasi, komitmen dan integritas kandidat dipertanyakan, netralitas penyelenggara juga kerap diragukan. Masalah pada saat pelaksanaan meliputi isu politisasi birokrasi, pendanaan kandidat dan Parpol, politik uang, keterlibatan cukong, serta budaya pragmatis masyarakat. Adapun isu setelah pelaksanaan mencakup munculnya kartel elite dan kelompok, desentralisasi yang memunculkan sentralisme lokal, dinasti, dan korupsi politik, serta desentralisasi yang abai terhadap pemerintahan yang baik (*good governance*).

Setelah mencermati proses demokratisasi sejak awal hingga akhir sebagai sebuah rangkaian, sistem Pemilukada langsung perlu dipertanyakan kembali dengan mengemukakan satu renungan: apakah sistem perwakilan dan permusyawaratan sebagaimana tercantum dalam sila keempat Pancasila merupakan sebuah kebutuhan yang perlu re-aktualisasi dalam rangka memenuhi kebutuhan, pelayanan, dan kepentingan masyarakat?

Sementara itu, isu krusial terkait konstruksi otonomi daerah adalah memaknai secara konsisten konsepsi yang menyangkut aspek "mengurus" dan "mengatur" dalam susunan pemerintahan nasional dan daerah. Sepanjang sejarah Indonesia konsep desentralisasi dan otonomi sudah dikenal, bahkan terumuskan dalam konstitusi asli UUD 1945. Untuk itu, konsep ideal dan implementasi aspek mengurus dan mengatur harus secara konsisten dilaksanakan dan diperkenalkan secara

publik, khususnya bagi penyelenggara pemerintahan daerah.

Terakhir, isu krusial terkait aspek pemerintahan daerah meliputi pemerintahan yang baik, dinasti dan korupsi politik, serta partisipasi dan pengawasan sosial dalam mengawal kebijakan sejak perencanaan, penganggaran, hingga eksekusi program berbasis hak-hak warga negara. Beberapa bagian penting yang menyangkut aspek mengurus dan mengatur tersebut menjadi isu pembahasan beberapa NGO. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengusulkan penguatan provinsi: dari disfungsi gubernur ke penguatan basis kewenangan. Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) melihat revisi RUU Pemda tidak menyelesaikan karut-marut keuangan daerah. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mencermati inovasi daerah dan hubungannya dengan tindakan hukum terhadap aparat daerah. Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA) menghendaki RUU Pemda mendorong perencanaan pembangunan daerah yang efektif dan berkualitas. Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD) menyoroti registrasi perda dalam RUU Pemda sebagai wujud birokratisasi yang kontradiktif dengan UU No. 12 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Urban and Development Institute (URDI) memandang revisi UU No. 32 Tahun 2004 mereduksi UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Berbeda dengan sistem perencanaan pembangunan pada era Orde Baru yang sentralistik dan *top-down*, sistem perencanaan pembangunan di era desentralisasi yang saat ini diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 dan aturan pelaksanaannya menerapkan pendekatan *bottom-up* yang lebih menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif. Pendekatan *bottom-up* ini terlahir dari kesadaran akan

kelemahan pendekatan *top-down* dalam kegiatan perencanaan pembangunan. UU No. 25 Tahun 2004 mendorong munculnya perhatian pada peran partisipasi masyarakat serta pentingnya memahami dinamika masyarakat dan pemerintah daerah. Pendekatan partisipatif yang dianut undang-undang ini setidaknya dapat dilihat pada empat pasal yang menyebutkan ruang partisipasi bagi masyarakat (pasal 2, 5, 6, dan 7).

Ruang partisipasi yang lebih terbuka mendorong masyarakat untuk bergerak bersama menyampaikan aspirasinya. Aksi kolektif lantas mengambil peran besar dalam membuat suara masyarakat lebih terdengar. Dengan demikian, terbuka pula peluang untuk memengaruhi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan publik. Dengan kata lain, aksi kolektif mendorong masyarakat untuk lebih siap terlibat dalam proses pembangunan. UU No. 25 Tahun 2004 juga menegaskan, aksi kolektif dibutuhkan untuk mengoordinasi kegiatan-kegiatan individu, menyusun aturan kelompok, serta memobilisasi sumber daya uang, tenaga, dan materi lainnya.

Aksi kolektif tampak pada perencanaan pembangunan dalam bentuk rangkaian musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berjenjang, mulai dari tingkat desa (Musrenbangdes), kecamatan (Musrenbang kecamatan), kabupaten (Musrenbang kabupaten), dan provinsi (Musrenbang provinsi). Kendati mekanisme ini sudah dilaksanakan, masih ada persoalan yang sering dikeluhkan masyarakat. Apa yang mereka butuhkan, sebagaimana terdapat dalam daftar kebutuhan yang disimpulkan di Musrenbang, kerapkali tidak menjadi dokumen program yang disetujui oleh pemerintah di atasnya. Hasil investigasi lapangan dan wawancara dengan Bappeda menguak adanya distorsi atau bias di antara pejabat SKPD-SKPD yang terlibat kompetisi sektoral dan berusaha me-

mengaruhi besaran APBD melalui lobi-lobi dengan DPRD. Ketika mekanisme Musrenbang berjalan di tingkat kabupaten, di tingkat provinsi ataupun pusat terjadi penyusunan agenda pemerintah, sehingga terjadi penyaringan usulan-usulan untuk disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik atau kepentingan-kepentingan pemerintah. Hal ini acap menyebabkan kepentingan publik, terutama yang diusulkan masyarakat melalui Musrenbang, terabaikan.

Penyelenggaraan Musrenbang bisa dikatakan sebagai forum yang sangat strategis dan inklusif. Forum ini melibatkan berbagai pihak untuk menyusun sistem perencanaan dan anggaran dalam rangka melaksanakan kegiatan pembangunan. Melalui Musrenbang, masyarakat memiliki peluang besar untuk menyampaikan aspirasi mereka secara partisipatif. Dengan demikian, mekanisme ini dapat diharapkan untuk menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat. Mekanisme Musrenbang selama ini masih terkesan formalitas belaka dan hanya untuk memenuhi target prosedural. Niat baik pemerintah untuk memperkuat kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat sebagai upaya meningkatkan partisipasi dan pengawasan pembangunan belum tampak terealisasi. Ramainya forum Musrenbang hanya tampak di acara pembukaan. Setelah itu tim dari pemerintah saja, khususnya Bappeda, yang aktif mengelola perencanaan dan melibatkan SKPD-SKPD dalam penganggaran. Proses pasca-Musrenbang yang lebih penting adalah penganggaran. Wujud dari penganggaran ini berupa APBD. Akan tetapi, pada kenyataannya proses ini lebih didominasi elite eksekutif dan legislatif tanpa mengindahkan keterlibatan masyarakat. Kritik dari masyarakat biasanya baru muncul setelah program dilaksanakan.

Sistem Pendidikan dan Rekrutmen Politik Ormas dan Partai Politik

Organisasi kemasyarakatan dan partai politik secara formal memiliki aturan tentang pendidikan dan rekrutmen sumber daya manusia kader yang diproyeksikan menjadi pemimpin, baik di legislatif, eksekutif, maupun di berbagai lini profesi. Kenyataannya tidak banyak organisasi kemasyarakatan dan partai politik yang secara rutin, periodik, dan reguler melakukan pendidikan kader di internal mereka.

Sebagaimana disebutkan di dalam bab-bab sebelumnya, tidak jarang jabatan-jabatan politik di pemerintahan diduduki aktor-aktor yang direkrut dari luar partai sendiri. Partai politik kebanyakan melakukan kegiatan hanya ketika menghadapi Pemilu. Dengan kata lain, partai bekerja musiman setiap menjelang Pemilu lima tahunan. Partai-partai politik di era multipartai ini belum melakukan kaderisasi sehingga merekrut aktor-aktor lain secara sporadis, terutama orang-orang populer, orang-orang kaya, dan tokoh-tokoh masyarakat. Setelah menjadi anggota dan pengurus partai mereka pun tidak mengalami internalisasi nilai-nilai ideologis dan kepemimpinan. Fakta menunjukkan teramat mudah orang-orang melakukan migrasi dari partai satu ke partai lain atas dasar kepentingan sesaat.

Pada umumnya sumber daya manusia partai politik dari sisi pendidikan cukup beragam, namun mayoritas berpendidikan rendah. Kelebihannya, mereka memiliki status terhormat di masyarakat karena jabatan politiknya. Seyogianya orang-orang partai politik memiliki wawasan, kemampuan, dan ilmu pengetahuan di bidang pemerintahan dan pembangunan. Hal ini sebagiannya seharusnya diperoleh melalui jenjang kaderisasi internal di partai politik. Namun entah mengapa kepala-kepala daerah yang tampil sangat sedikit yang berasal dari kalangan

internal partai. Apakah hal ini karena partai politik sekadar tidak memiliki sumber daya manusia yang mumpuni ataukah karena fungsi kaderisasi mereka mengalami kegagalan?

Untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai hal ini, tampaknya perlu juga melakukan perbandingan tentang bagaimana jenjang karier dan proses kaderisasi melalui diklat-diklat dalam rangka rekrutmen sumber daya manusia dilakukan di partai politik dan di birokrasi pemerintahan. Organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik, sebagai bangunan infrastruktur yang berpotensi membangun suprastruktur, perlu secara mandiri mengelola modal sosial dan modal kultural kepemimpinan masyarakat, mengadvokasi dan mendampingi masyarakat, sekaligus melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah.

Amandemen Konstitusi tentang Kedaulatan dan Demokrasi

Sejak awal Soekarno menyebut UUD 1945 sebagai konstitusi sementara. Dalam sejarahnya Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan dan pergantian UUD. Misalnya ketika konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 diberlakukan. Sidang Konstituante pasca-Pemilu 1955 juga bermaksud menyusun UUD baru, namun gagal, sehingga pada 1959 kita kembali ke UUD 1945. Keinsafan bahwa UUD 1945 bersifat sementara dimaksudkan supaya UUD tersebut dapat mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat. Kesadaran akan kesementaraan ini “dipaksa” muncul pasca-runtuhnya rezim Orde Baru. Amandemen untuk pertama kali dilakukan hanya di era Reformasi. Hingga kini amandemen sudah dilakukan empat kali. Namun sayangnya, amandemen yang dilakukan lebih cenderung mengakomodasi peristiwa politik pasca-Reformasi ketimbang amanat konstitusi itu sendiri. Perubahan tersebut

seharusnya juga menggunakan kerangka konseptual dan kajian akademik yang matang dengan mengundang partisipasi dan diskusi publik agar sesuai dengan kebutuhan dan tantangan kekinian.

Pembahasan tentang konstruksi demokrasi Pancasila, pemerintahan daerah, dan otonomi daerah dalam konstitusi semakin mendorong mengemukanya gagasan untuk melakukan amandemen kelima terhadap UUD 1945. Tafsir kedaulatan rakyat semestinya tunggal dalam prinsip dasar hukum di tingkat konstitusi yang dimanifestasikan dalam pemilihan umum. Implikasinya tentu terkait dengan gagasan amandemen yang dapat mengintegrasikan bab-bab khusus tentang rezim pemilihan umum eksekutif dan legislatif yang meliputi pemilihan presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian secara teknis, juga terkait persoalan bagaimana Pemilu legislatif dan eksekutif dilaksanakan atau diatur dalam UU paket politik. Usulan amandemen kelima yang dilengkapi naskah akademik dan disertai draf UUD 1945 secara utuh pernah diusulkan dan disusun oleh DPD RI.[1] Amandemen khusus berkenaan dengan tingkatan dan susunan pemerintahan daerah harus memperhatikan konstruksi demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah sedemikian rupa sehingga semuanya dapat terjalin secara koheren dan tepat dalam bab-bab dan pasal-pasal terkait.

Untuk memenuhi kepentingan amandemen, selain perspektif hukum, diperlukan juga pendekatan sosiologis. Studi tentang amandemen konstitusi dalam perspektif sosiologis pernah dilakukan oleh Sujatmiko (2011). Dalam tulisan yang berjudul "Social Exclusion and Inclusion Policy in Indonesia", Sujatmiko memberikan ulasan mengenai inklusivitas yang ber-

1 Naskah akademik kelompok kerja DPD di MPR RI

basiskan kelas sosial. Kata kelas sosial pernah hilang selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru karena dianggap identik dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Isu kelas sosial dapat berkaitan dengan *land reform*, akses modal usaha kecil dan menengah, serta kesejahteraan pekerja. Isu-isu ini dianggap penting karena berkaitan langsung dengan cara produksi masyarakat Indonesia. Apabila dieksplisitkan dalam konstitusi, akses terhadap cara produksi akan lebih dipermudah bagi kelompok masyarakat lemah sehingga mobilitas sosial ekonomi dapat terdorong.

Hasil studi tersebut semakin memperjelas bahwa konstruksi amandemen konstitusi memiliki tekanan pada diversitas horizontal dan pembagian kekuasaan di tingkat elite. Artinya, konstitusi tidak memberikan ruang untuk inklusivitas vertikal secara ekonomi maupun untuk penguatan akses kekuasaan bagi masyarakat. Dengan kata lain, konstitusi ikut mendorong negara meminggirkan elemen-elemen yang ada dalam masyarakat secara vertikal.[2] Hal ini berbeda dibandingkan dengan konstitusi negara-negara lain seperti Malaysia, India, dan beberapa negara Amerika Latin. Negara-negara ini memberikan ruang inklusivitas kelas dan penguatan masyarakat sipil dalam konstitusinya. Hal ini menjadikan konstitusi pegangan wajib yang selalu dirujuk masyarakat dalam menuntut berbagai hak yang patut diperolehnya.

Amandemen idealnya dipersiapkan melalui riset yang komprehensif dan diskusi publik yang luas untuk mendapatkan substansi, representasi, dan inklusivitas UUD. Melibatkan selu-

---

2 Konstitusi sangat eksplisit menjelaskan peran presiden, wakil presiden, menteri-menteri, dan kepala daerah. Karena itu, konstitusi yang sangat kurang memberikan wawasan mengenai isu kelas sosial dan peran eksponen *civil society* yang menimbulkan sebuah persoalan penguatan masyarakat.

ruh pemangku kepentingan dalam diskusi publik, penyusunan naskah akademik, FGD, dan semacamnya dapat menciptakan rumusan konstitusi yang lebih bisa diterima semua pihak. Amandemen yang dilakukan dalam momentum politik, apalagi di bawah tekanan dan kepentingan politik golongan seperti yang terjadi dalam proses amandemen yang sudah empat kali, hanya melahirkan ketidakstabilan atau "bongkar–pasang" UUD belaka.

Setiap perumusan keputusan dalam tingkatan apapun selama ini jarang dilakukan secara inklusif, arif, bijak, dalam suasana jernih dan tenang tanpa gejolak. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa proses institusionalisasi belum berhasil menciptakan otonomi masyarakat. Dari perubahan demi perubahan, proses institusionalisasi dan produknya hanya berputar pada distribusi kekuasaan dari eksekutif pusat ke eksekutif daerah. Lebih jauh lagi, hanya menyentuh penguatan kekuasaan legislatif daerah, namun distribusi kekuasaan ke masyarakat belum benar-benar terjadi.

Sistem Legislasi Pemerintahan Daerah

Prinsip utama legislasi adalah mengatur keseimbangan pusat dan daerah melalui kebijakan yang sifatnya kontinuum antara sentralisme dan desentralisme sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan. Pembagian wilayah, kekuasaan, dan kewenangan, serta urusan-urusan antara pemerintah pusat dan daerah harus mempertimbangkan aspek-aspek demokrasi, kekhasan lokal, otonomi, dan keseimbangan relasi antar-susunan pemerintahan. Proses legislasi yang mengakui lokalitas sekaligus fungsi koordinatif antarwilayah di bawah pembinaan pemerintah pusat menjadi prasyarat hadirnya UU yang dapat mengatasi berbagai tuntutan daerah yang ingin merdeka. Dalam rentang waktu yang panjang UU Pemerintahan Daerah

belum mencerminkan gambaran ideal hubungan pusat dan daerah. Di samping itu, juga belum mendorong kemandirian atau otonomi masyarakat sebagai prinsip utama kebijakan desentralisasi. Problem utama dalam proses institusionalisasi ini adalah persoalan substansi, relasi antar-aktor di daerah dan pusat, serta persoalan inklusivitas.

Substansi legislasi mengandung problem terkait mekanisme prosedural demokrasi—bagaimana kepala daerah dipilih? Paralel dengan aspek prosedural tersebut adalah bagaimana pemerintah daerah yang terbentuk melalui prosedur demokratis itu menghasilkan demokrasi substansial, yaitu hadirnya kebijakan publik yang partisipatif dalam menyelesaikan urusan-urusan lokal. Dalam konteks ini proses legislasi harus secara simultan dan menyeluruh mengkaji UU paket politik untuk memastikan dapat diperbaikinya ekses-ekses negatif dari demokrasi lokal. Revisi UU Partai Politik, UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU Aparatur Sipil Negara (ASN), UU Penyelenggara Pemilu harus menjadi satu rangkaian yang utuh dengan revisi UU Pemerintahan Daerah dan UU Pilkada.

Relasi antar-aktor di pusat dan daerah, antara aktor Pemda dengan berbagai komponen masyarakat, menjadi bagian penting dalam menciptakan pemerintahan transformatif. Aktor-aktor tersebut secara institusional memiliki kedudukan seimbang dan setara dalam perumusan UU demi pemerataan kekuasaan, kewenangan, dan kedaulatan yang tidak hanya dimiliki oleh eksekutif, legislatif, tetapi juga masyarakat sipil.

Birokrasi, baik dari sistem kepegawaiannya, khususnya kepangkatan, eselonisasi, maupun promosi bagi pegawai yang akan menjadi kepala SKPD, harus steril dari politik birokrasi yang menurut pengalaman empirik kerap melanggar prinsip pemerintahan yang baik dan buruk bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menjelang Pemilukada pejabat sipil birokrasi

dan pejabat politik saling membutuhkan (baca: kongkalikong) dalam proses-proses politik dengan tujuan berkoalisi untuk merebut sumber daya melalui kekuasaan.

Belum ada UU yang secara jelas mengatur aspek pembinaan pegawai, terutama untuk membatasi hubungan profesional antara aparat pemerintah dan pejabat politik. Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi merupakan penanggung jawab utama dalam upaya pembinaan pegawai di daerah sebagai satu kesatuan pegawai nasional. Pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan daerah penting mengingat kepala daerah yang terpilih melalui seleksi politik dapat mengintervensi birokrasi. Intervensi kepala daerah untuk memperbaiki birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanannya memang mencerminkan aktor yang baik, namun bila intervensi tersebut menabrak aturan justru akan menjadi masalah. Mekanisme pemberian "hadiah" dan "sanksi" menjadi formula yang dapat digunakan dalam mengevaluasi tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) pada jabatan-jabatan struktural birokrasi. Dalam kaitan ini Wakil Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi Prof. Dr Eko Prasojo mengidentifikasi masalah untuk membenahi draf RUU ASN (saat ini telah menjadi UU) sebagai berikut:

> *Persoalan bangsa ini terlilit di antara politik, birokrasi dan penegakan hukum*, saat ini sedang dicarikan cara agar politik dan birokrasi itu tidak saling terkooptasi. Sebab, politik dan birokrasi ini seharusnya merupakan subsistem yang setara. Birokrasi itu selalu terkooptasi dengan kepentingan politik. *Konsep netralitas itu sebenarnya menempatkan birokrasi dan politik sebagai subsistem yang setara*. Di Jerman hal ini berlaku, jadi orang bisa membedakan kapan seseorang ber-tindak sebagai negara, sebagai pemerintah, dan sebagai admi-

> nistratur. Administrasi ini menjalankan keputusan-keputusan politik yang formal yang ada dalam UU, yang ada di daerah, tapi dia juga menjalankan keputusan-keputusan politik yang parsial sifatnya. Jadi, mereka sebagai PNS bisa berbeda pendapat dengan atasannya kalau yang diinstruksikan tidak sesuai dengan perintah UU. *Bagaimana membuat promosi jabatan yang tidak terkooptasi dengan kepentingan politik?* Mengenai *sentralisasi kepegawaian*, itu sama dengan isu desentralisasi itu sendiri, kita ingin orbitnya tidak lepas, akan tetapi tetap mengikuti kebutuhan dan perubahan lingkungan.

Kementerian PAN dan RB sudah seharusnya melakukan koordinasi yang efektif dalam menyusun regulasi yang saling terhubung agar tidak terjadi tumpang tindih. Untuk itu, revisi UU Pemda dan UU ASN harus saling menunjang dan melengkapi. UU Pemda mengikat penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah bersama DPRD dan perangkat daerah yang terdiri atas pejabat birokrasi dan pegawai negeri. UU ASN yang merupakan revisi terhadap UU Kepegawaian sudah seyogianya mengakomodasi perubahan kekinian akibat perkembangan politik lokal di daerah, yaitu dengan menjaga netralitas birokrasi dan meningkatkan profesionalisme aparat birokrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan publik.

Kultur birokrasi yang melayani seharusnya menjadi iklim kondusif yang diciptakan oleh aktor-aktor internal dalam menjalankan reformasi birokrasi. Kesenjangan antara pemimpin politik yang datang dan pergi setiap lima tahunan dan aparat birokrasi yang relatif lebih stabil dan lama durasi kerjanya merupakan fakta empirik yang penting dicarikan solusinya agar kepala daerah dapat melaksanakan tugas-tugas pembangunan dan pelayanan publik sebagaimana visi-misi yang

telah dikampanyekan dalam Pemilukada. Kepala daerah terpilih memerlukan kabinet yang kuat, kompeten, serta memiliki komitmen dan integritas yang tinggi. Kabinet ini adalah birokrasi kepegawaian yang berisi aparatur-aparatur sipil atau PNS yang dengan syarat kualifikasi tertentu diangkat oleh pejabat berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri serta mendapatkan gaji sesuai dengan perundang-undangan. Kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota, memiliki fungsi sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah. Sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah, para kepala daerah tentu memiliki pengaruh besar dalam menentukan pejabat-pejabat yang berwenang dan formasi perangkat daerah.

Fakta empirik selama pelaksanaan demokrasi langsung menunjukkan, netralitas PNS menjadi taruhan dan politisasi birokrasi menjadi fenomena lumrah. Menjelang Pemilukada, perangkat daerah berpotensi menjadi mesin politik petahana. Pasca-Pemilukada kinerja kepala daerah dalam menentukan jabatan-jabatan perangkat daerah cenderung diwarnai subjektivitas yang didasari faktor kedekatan dan balas budi atas kesuksesan memenangkan Pemilukada. Aparat yang menjadi tim sukses akan mendapatkan posisi yang aman bahkan layak, sedangkan aparat yang mendukung calon lain akan terancam mutasi, *nonjob*, atau sanksi-sanksi politik lain.

Posisi strategis di birokrasi menjadi sasaran para pegawai negeri untuk mengejar karier dengan cara menjalin hubungan dan komunikasi politik dengan kandidat kepala daerah. Dalam hal ini, mereka juga cenderung mengupayakan bagi-bagi kekuasaan (*power sharing*) dan politik tawar-menawar (*bargaining position*). Kecenderungan demikian memiliki risiko: bila kandidat yang didekati kalah, maka pejabat yang bersangkutan mesti bersiap-siap untuk pindah ke dinas lain, bahkan ke kabupaten lain atau ke provinsi. Hal ini secara

terang-terangan diungkap oleh salah seorang informan yang penulis temui ketika melakukan penelitian lapangan, yakni seorang pejabat eselon IV yang di-*nonjob*-kan oleh bupati di salah satu kabupaten di Lampung. Pada periode berikutnya calon yang didukungnya ternyata menang, sehingga ia memperoleh kembali posisi jabatan yang strategis di eselon IV/a.[3]

Pengalaman informan di atas merupakan gambaran politisasi birokrasi dan PNS pada saat Pemilukada. Sudah menjadi kelaziman kepala daerah petahana melakukan konsolidasi politik untuk mendulang suara dengan cara membagi tugas dan tanggung jawab masing-masing kepala dinas dan perangkat daerah lainnya di daerah pemilihan tertentu. Hal ini dilakukan melalui pendekatan kegiatan yang disertai anggaran. Praktik yang demikian pada umumnya efektif untuk memenangkan

---

3 "... terus terang saya sakit hati dengan bupati, saya di-*nonjob*-kan karena saya dianggap mendukung bapak wakil bupati yang akan maju. Saya memang dekat dengan wakil bupati, saya pindah ke sini diajak, sebelumnya saya kan di provinsi. Bupati tahu. Selama ini, kan, bupati dan wakil bupati hubungannya baik-baik saja, namun karena wakil mau maju, jadi timbul masalah dan saya kena getahnya. Ya nggak apa-apalah, itu risiko. Namun sayangnya wakil bupati terjegal tidak memperoleh dukungan dari partai politik, sehingga tidak bisa meneruskan pencalonannya. Lalu, saya ambil inisiatif sendiri tanpa seizin bapak wakil bupati saya mengumpulkan teman-teman saya yang di dinas-dinas yang pernah sakit hati dengan bupati, untuk mendukung calon lain melawan anaknya bupati *incumbent*. Saya nggak urusan, netral-netralan. Saya sudah terang-terangan di kantor melawan bupati, saya kampanye untuk yang lain. Alhamdulillah anak bupati kalah dan calon saya menang. Sekarang saya dipercaya oleh bapak bupati dan wakil bupati untuk menyusun nama-nama PNS yang akan duduk di posisi-posisi baik di eselon dua sampai empat. Apalagi untuk saya sudah ada jaminan, seandainya golongan saya sudah sampai, bisa jadi kepala dinas. Tapi nggak apa-apa yang penting saya puas bisa mengalahkan anak bupati, calon yang didukung bupati *incumbent*, he he he..."

kontestasi karena didukung oleh sumber daya manusia yang bisa mengakses masyarakat sampai ke akar rumput dan didukung pula sumber dana dari APBD atas nama kegiatan kedinasan. Anehnya, praktik-praktik seperti ini tidak bisa dibuktikan oleh panitia pengawas Pemilu dalam sidang-sidang mereka, sehingga tidak dapat ditindaklanjuti hingga ke pemberian sanksi.

Birokrasi juga merupakan mesin untuk mengakumulasi kapital, khususnya dengan memainkan tender-tender proyek di SKPD-SKPD. Budaya setoran sudah lumrah dan menjadi aturan tidak tertulis. Keluhan yang sering terdengar: “Jangankan tidak setor, kita setor saja belum tentu proyeknya kita dapatkan; yang sudah dilingkari untuk kita saja bisa hilang, karena kalah setoran dengan yang lain.” Keluhan ini sudah biasa di kalangan kontraktor yang ikut tender. Secara terbuka mereka juga mengakui kerap setor kepada kepala-kepala dinas tertentu. Kepala-kepala dinas sendiri melakukan hal ini karena dikejar setoran untuk kepala daerah, baik secara langsung ataupun melalui keluarga dan orang-orang terdekat kepala daerah yang bersangkutan. Ada pula kalangan keluarga, kelompok, dan orang-orang dekat kepala daerah yang ikut menjadi peserta tender dan melakukan tekanan melalui lobi-lobi untuk memenangkan suatu proyek. Sekali lagi, dalam hal ini berlaku anekdot bahwa praktik dan perilaku semacam itu bagaikan “... gas yang bau, namun sulit dicari siapa pelakunya, kecuali ada yang mengaku.”

Pasca-pelantikan kepala daerah, penataan perangkat daerah menjadi prioritas utama dengan melakukan perombakan personel dan struktur tertentu. Dinas-dinas yang memiliki sumber daya besar yang dapat dikapitalisasi adalah sasaran utama yang harus diisi orang-orang tertentu, biasanya orang-orang dekat kepala daerah atau setidaknya orang-orang yang dipercaya mampu melaksanakan kehendak

dan menerjemahkan *gesture* sang kepala daerah. Syarat dan kualifikasi administratif seseorang dapat disesuaikan agar pengangkatannya dianggap pantas dan sesuai dengan prosedur yuridis yang sudah ditentukan. Memang idealnya penentuan posisi-posisi strategis menjadi kewenangan Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan). Badan tersebut merupakan organ yang menjamin kualitas dan objektivitas dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil dari jabatan struktural eselon II ke bawah. Kepala dinas merupakan salah satu jabatan struktural eselon II (lihat tabel).

Tabel 6.1. Eselonisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

No.	Eselon
1	II a
2	II b
3.	III a
4.	III b
5.	IV a
	IV b

Sumber: diperoleh oleh Dadang Solihin (2012), *Kamus Istilah Otonomi Daerah*.

Tabel 6.2. Eselon Perangkat Daerah Provinsi

No.	Eselon	Jabatan
1.	I b	Sekretaris Daerah
2.	II a	Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dan Sekretaris DPRD
3.	II b	Kepala Biro dan Wakil Kepala Dinas
4.	III a	Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk kantor, Kepala Bagian, Kepala Sekretariat, Kepala Subdinas, dan Kepala Bidang dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas
5.	IV a	Kepala Subbagian, Kepala Subbidang, dan Kepala Seksi

Sumber: diperoleh oleh Dadang Solihin (2012), *Kamus Istilah Otonomi Daerah*.

Dalam praktiknya Baperjakat sangat rentan dipengaruhi oleh kepala daerah dan sebagian besar menuruti keinginan kepala daerah. Keterpengaruhan ini bisa saja bersifat struktural, yaitu dalam kapasitas kepala daerah sebagai pembina kepegawaian daerah dan bisa pula secara kultural karena adanya rasa sungkan dan *ewuh pakewuh* yang membuat badan tersebut berada dalam posisi lemah. Dinas-dinas strategis—dalam praktiknya sering disebut "dinas-dinas basah"—menjadi sasaran prioritas untuk mengeruk kapital, terutama untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama masa kampanye. Kapitalisasi "dinas-dinas basah" ini bahkan secara finansial dapat digunakan untuk mendukung persiapan konsolidasi kekuasaan pada periode berikutnya maupun pewarisan tahta dinasti kepada garis keturunan keluarga terdekat. Politisasi birokrasi dan keterlibatan PNS dalam politik Pemilukada memunculkan hubungan mutualistik antara pejabat politik dan pejabat birokrasi dalam rangka membangun kekuasaan bersama. Dalam hal ini kedudukan birokrasi menjadi sumber kapitalisasi ekonomi, politik, dan sosial budaya yang harus dipelihara agar keberlanjutan kekuasaan dapat terjamin. UU ASN harus dapat merumuskan kembali hubungan antara pejabat politik dengan pejabat karier di daerah otonom, sekaligus menjaga netralitas PNS sebagai aparat negara.

Birokrasi terdiri atas aparat-aparat yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Mereka telah mengalami proses pendidikan berjenjang dan memiliki pengalaman yang panjang sebagai hasil dari masa kerja yang cukup lama. Birokrasi memiliki kualifikasi sumber daya manusia yang baik dan berkualitas, baik dari sisi pendidikan formal, pendidikan nonformal, maupun pengalaman dan masa kerja, serta sudah terbiasa berhadapan dengan masyarakat dalam menjalankan pelayanan publik. Tidak sedikit para birokrat yang sukses sampai di puncak

kariernya, kemudian mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Umumnya aktor dari kalangan birokrat ini mampu memenangkan Pemilukada dan sukses menjadi kepala daerah. Dalam jalur birokrasi terdapat jenjang-jenjang yang harus dilalui oleh PNS dalam meniti karier di pemerintahan sejak awal mula diangkat sebagai PNS hingga pensiun. Beberapa jenjang pendidikan, pangkat, golongan/ruang dan eselon seseorang dalam birokrasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 6.3. Tingkat Jabatan Struktural, Eselon, dan Jenjang Pangkat Jabatan Struktural

Eselon	Jenjang Pangkat dan Golongan/Ruang			
	Terendah		Tertinggi	
	Pangkat	Gol/ Ruang	Pangkat	Gol/ Ruang
I a	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
I b	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
II a	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
II/b	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
III a	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
III b	Penata Tk I	III/d	Pembina	IV/a
IV a	Penata	III/c	Penata Tk I	III/d
IV b	Penata Muda Tk I	III/b	Penata	III/c

Tabel 6.4. Jenjang Diklat Kepemimpinan untuk Meningkatkan Kapasitas dan Kemampuan PNS

Eselon dan Jenjang Diklat	Jenjang Pangkat dan Golongan/Ruang			
	Terendah		Tertinggi	
	Pangkat	Gol/ Ruang	Pangkat	Gol/ Ruang
I a Dilatpim Tk I atau Spati	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
I b sama	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
II a Diklatpim Tk II atau SpAMEN	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
II/b Sama	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
III a Diklatpim Tk III atau Spama	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
III b, Sama	Penata Tk I	III/d	Pembina	IV/a
IV a Adum atau setara Diklatpim Tk IV	Penata	III/c	Penata Tk I	III/d
IV b Sama	Penata Muda Tk I	III/b	Penata	III/c

Untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dan/atau meniti karier jenjang kepangkatan sebagaimana disebutkan di atas harus memiliki kualifikasi tertentu yang diperoleh melalui jenjang pelatihan dan pendidikan sebagaimana dapat dilihat di dalam tabel. Berdasarkan apa yang sudah didiskusikan di atas, maka langkah perbaikan harus dimulai dari regulasi yang menjaga netralitas birokrasi dan memelihara hubungan antara kepala daerah sebagai pejabat politik dengan sekretaris daerah sebagai penanggung jawab kepegawaian daerah. Dengan demikian, UU ASN dan UU Pemerintahan Daerah harus memiliki korelasi yang dekat.

Penyelenggara Pemilu(kada) sebagai Instrumen Penguatan Demokrasi

Sejak era Reformasi penyelenggara Pemilu merupakan institusi baru yang relatif independen dan terpisah dari lembaga pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk memberi garansi kualitas demokrasi. Institusi baru penyelenggara Pemilu itu tidak serta-merta memperoleh independensinya secara utuh, karena dalam perjalanannya keanggotaan institusi tersebut masih diintervensi oleh orang-orang yang merupakan representasi dari lembaga pemerintah dan partai politik. Independensi merupakan prinsip demokrasi yang harus melekat pada penyelenggara Pemilu, di samping prinsip netralitas agar dapat menjalankan perannya sebagai wasit yang adil dalam sebuah kompetisi Pemilu. Sejak mula bahkan jauh sebelumnya, yaitu di era Orde Baru, prinsip tersebut tidak mendapatkan perhatian sama sekali. Kecenderungan ini terus berlanjut ketika memasuki era transisi, di mana lembaga penyelenggara Pemilu kerap kali dibentuk dengan setengah hati oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu aktor-aktor internal negara dan kalangan partai politik di parlemen.

Koalisi dan kolaborasi antara aktor internal eksekutif dan legislatif yang didukung oleh aktor eksternal nonnegara partai politik dalam proses pengambilan keputusan di parlemen—membuat UU—selalu mementingkan kepentingan mereka sendiri. Kepentingan itu tidak lain adalah menjadikan lembaga penyelenggara Pemilu dikuasai oleh orang-orang titipan mereka sehingga sewaktu-waktu dapat diintervensi, terutama ketika menentukan hasil Pemilu. Perumusan UU paket politik seringkali tidak melibatkan secara sungguh-sungguh aktor-aktor dari kalangan pemangku kepentingan. Juga kurang mendengar aspirasi yang terkait dengan kepentingan yang lebih luas untuk lahirnya sebuah kebijakan yang inklusif.

Koalisi aktor-aktor yang memiliki otoritas membuat UU yang tercermin dalam UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Dalam Bab III UU No. 4 Tahun 2000 disebutkan, penyelenggara terdiri atas partai politik dan pemerintah yang bertanggung jawab terhadap presiden. Pengaturan tentang penyelenggara Pemilu sebagaimana UU No. 4 Tahun 2000 dan kemudian UU No. 12 Tahun 2003 dicantumkan dalam UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD. Namun demikian, UU No. 12 Tahun 2003 relatif sudah mengarah para prinsip independensi dan netralitas, karena di dalam Bab IV tentang Penyelenggara Pemilu keanggotaannya tidak diperbolehkan dari anggota/ pengurus Parpol.

Perubahan UU masih terjadi di tahun 2007 dan 2011, yang memisahkan bab penyelenggara Pemilu dari UU tentang Pemilu dan menjadinya UU Penyelenggara Pemilu, yaitu UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pengaturan dalam UU tersendiri tentunya memberikan ruang yang semakin luas bagi proses penguatan penyelenggara Pemilu, baik dari sisi kelembagaan maupun dari sisi personel keanggotaannya sebagai penyelenggara. Lahirnya UU tersebut bukan berarti menghilangkan hasrat dan kepentingan aktor-aktor pemerintah dan parlemen yang berkoalisi dengan kepentingan partai politik untuk melakukan intervensi terhadap pembentukan dan seleksi keanggotaan lembaga ini. Dalam proses perumusan UU No. 15 Tahun 2011, misalnya, aktor-aktor internal negara masih memberi ruang bagi kepentingannya dalam pasal-pasal tertentu, khususnya terkait persyaratan anggota yang diperbolehkan dari kalangan partai politik. Respons dan kritik dari aktor eksternal nonnegara seperti Cetro, Perludem, JPPR, KIPP, LIMA, dan PSAK, menolak orang-orang dari partai politik dan pemerintah duduk di KPU, Bawaslu, dan DKPP.

Menurut UU No. 15 Tahun 2011, lembaga penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi yang menyelenggarakan Pemilu, termasuk Pemilu kepala daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung sejak 2005 merupakan bagian dari tugas, wewenang, dan kewajiban KPU dan Bawaslu. Pemilukada harus diselenggarakan secara mandiri dan profesional sesuai amanah UU No. 15 Tahun 2011. Tugas, wewenang, serta kewajiban KPU dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota disebutkan dalam pasal 18 ayat 3 dan 4. Tugas, wewenang, serta kewajiban KPU provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dicantumkan dalam pasal 9 ayat 3 dan 4. Adapun tugas, wewenang, serta kewajiban KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota secara eksplisit terdapat di pasal 10 ayat 3 dan 4. Setiap tingkatan penyelenggara merupakan satu kesatuan fungsi yang saling berkoordinasi dalam menjalankan peran masing-masing untuk mewujudkan demokrasi lokal yang berkualitas.

Secara empirik telah ditemukan banyak persoalan yang amat kompleks terkait penyelenggaraan Pemilukada di daerah, mulai dari persoalan penyusunan tahapan dan jadwal, tata kerja penyelenggara dari pusat hingga tingkat RT/RW—dari KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), hingga Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS)—serta persoalan yang berkaitan dengan sosialisasi kepada masyarakat dan pemilih agar berpartisipasi dalam pemilihan dan menghindari golput. Masalah lain yang selalu menjadi isu krusial setiap kali menghadapi Pemilukada adalah pendataan dan pemutakhiran data pemilih—siapa saja yang berhak memilih, siapa yang mendata pemilih dari pintu ke pintu, pengadaan kartu pemilih, penyusunan daftar pemilih sementara dan tetap, serta keber-

adaan pemilih siluman (orang yang tidak dikenal dan orang yang sudah meninggal) dalam daftar pemilih. Implikasi dari persoalan ini erat kaitannya dengan hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi, jumlah kursi DPRD setiap daerah baik provinsi, kabupaten, dan kota, serta jumlah jatah kursi partai politik hasil perolehan suara Pemilu. Data penduduk dan data Pemilu merupakan data yang berbeda, namun pihak pemerintah sebagai penyedia data seringkali kurang harmonis dalam mengoordinasi pemutakhiran data Pemilu.

Masalah data Pemilu dan data penduduk setiap lima tahunan menjadi agenda rutin yang sangat krusial akibat tidak didesain secara berkala sepanjang tahun. Program e-KTP yang diluncurkan Kemendagri masih menyisakan banyak persoalan, termasuk dalam mendukung pemutakhiran data Pemilu oleh KPU. Beberapa persoalan lainnya adalah tata cara pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi, pengadaan dan distribusi logistik, pelaporan dana kampanye, serta sengketa hasil Pemilukada yang berakhir di MK. Semua persoalan ini cukup menyita energi KPU yang banyak digugat oleh calon yang kalah. Persoalan-persoalan tersebut merupakan fenomena dan fakta yang memerlukan sejumlah agenda perbaikan demi kualitas penyelenggaraan demokrasi yang lebih baik di masa yang akan datang. Untuk itu, aspek kelembagaan penyelenggara Pemilu dan personel keanggotaannya yang memiliki kapasitas, integritas, kredibilitas, dan profesionalitas harus selalu dipikirkan penyempurnaan dan penguatannya.

Menimbang kompleksnya persoalan di atas, KPU telah membagi peran KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota agar dapat dikelola secara koordinatif di berbagai tingkatan. Pembagian peran ini menurut Ketua KPU, Husni Kamil Malik, dimaksudkan untuk kepentingan koordinasi dalam menjalankan tugas, kewenangan, dan kewajiban sebagaimana yang

dikehendaki oleh UU. Peran KPU kini dibagi menjadi tiga, yaitu peran regulator, peran koordinator, dan peran eksekutor. Sebelumnya KPU bukan lembaga yang berperan sebagai regulator, melainkan eksekutor yang menjalankan UU, peraturan pemerintah, dan peraturan teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Peralihan fungsi dan peran KPU dari 2005 sampai 2007, dari yang sebelumnya sekadar eksekutor UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan pemerintah ke peran regulator sejak 2007, berimplikasi terhadap kewenangan KPU untuk membuat peraturan-peraturan sendiri yang setara dengan peraturan pemerintah guna menerjemahkan secara detil dan mengatur semua aspek penyelenggaraan Pemilukada. Dengan demikian, peraturan pemerintah seperti PP No. 6 Tahun 2005 tidak menjadi acuan lagi. Hingga kini KPU telah melahirkan lebih dari 10 peraturan KPU yang mengatur penyelenggaraan Pemilukada di seluruh Indonesia.

Kendati demikian, di tingkatan provinsi dan kabupaten/kota, KPU tidak berperan sebagai regulator, namun lebih sebagai eksekutor langsung penyelenggaraan pemilihan gubernur untuk KPU provinsi dan pemilihan bupati/walikota untuk KPU kabupaten/kota. Khusus untuk KPU provinsi, dalam pemilihan bupati dan walikota lebih berperan sebagai koordinator.

Selain KPU, Bawaslu juga merupakan lembaga penyelenggara Pemilu. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di setiap provinsi terdapat Bawaslu provinsi, di kabupaten/kota terdapat Panitia Pengawas Pemilu kabupaten/kota (Panwaslu kabupaten/kota), di kecamatan terdapat Panitia Pengawas Pemilu kecamatan (Panwaslu kecamatan), Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat desa atau kelurahan atau sebutan lain, serta Pengawas Pemilu Luar Negeri. Bagaimana

tugas, wewenang, dan kewajiban masing-masing tingkatan lembaga pengawasan ini dicantumkan dalam UU No. 15 Tahun 2011 pasal 73 sampai 84. Ringkasnya, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Pembagian peran dan tanggung jawab tingkatan Bawaslu tidak berbeda dengan KPU. Bawaslu berperan sebagai regulator yang melahirkan berbagai produk peraturan pengawasan. Adapun Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/ kota berperan sebagai pengguna dan pelaksana peraturan yang dibuat oleh Bawaslu.

Tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu dan perangkat di bawahnya secara eksplisit disebutkan dalam UU, baik dari tingkat pusat sampai tingkat desa dan luar negeri. Terkait penyelenggaraan Pemilu di tingkat kecamatan dan desa, merupakan kewenangan dan tugas KPU kabupaten/ kota untuk membentuk panitia pelaksana di wilayah kerjanya masing-masing, seperti PPK di kecamatan, PPS di desa dan KPPS di tingkat TPS. Adapun panitia pengawas, seleksi, dan penetapannya di tingkat desa merupakan kewenangan Panwas Kecamatan. Berbeda dari lembaga pengawas, PPK di kecamatan tidak memiliki kewenangan dalam seleksi dan penetapan anggota PPS dan KPPS. Perbedaan berikutnya adalah KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota merupakan lembaga yang bersifat hierarkis dan tetap, sedangkan Panwaslu kabupaten/ kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc*—setelah seluruh tahapan proses Pemilu selesai, selesai pula tugas mereka.

Sesuai amanat UU, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka dua hal: melakukan pencegahan dan mengambil tindakan atas pelanggaran untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis. KPU dan Bawaslu

diibaratkan dua sisi dari sebuah koin yang selain merupakan satu kesatuan fungsi, juga saling mengingatkan dan melakukan kontrol untuk mencegah terjadinya pelanggaran demi mewujudkan Pemilu yang berkualitas. KPU melakukan persiapan, pelaksanaan, dan penentuan hasil sebagai rangkaian tahapan Pemilu, sementara Bawaslu melakukan pengawasan untuk memastikan setiap tahapan yang sudah dipersiapkan KPU terhindar dari pelanggaran yang dapat mencederai demokrasi. Karena itu, untuk setiap peraturan yang dikeluarkan oleh KPU, semestinya Bawaslu juga mengeluarkan peraturan pengawasan yang terkait dengan peraturan KPU tersebut.[4] Pendek kata, apapun gerak-gerik KPU menjadi bagian dari pengawasan Bawaslu, di samping tentunya gerak-gerik peserta Pemilu dan tim mereka dalam setiap penahapan Pemilukada.

Dengan pembagian tugas yang demikian secara operasional dimungkinkan terjadi konflik di antara kedua lembaga ini, seperti yang pernah terjadi dalam hal kepesertaan Pemilu partai-partai politik 2014. KPU tidak meloloskan PKPI dan PBB sesuai hasil verifikasi empirik di seluruh wilayah Indonesia, namun keputusan ini digugat oleh partai. Gugatan partai diproses di Bawaslu. Bawaslu kemudian merekomendasikan agar KPU meloloskan PBB sebagai peserta Pemilu. Selanjutnya, PKPI meneruskan gugatannya ke PTUN dan menang. Akhirnya kedua partai tersebut oleh KPU diterima untuk diproses sebagai peserta Pemilu 2014. Bawaslu memproses sejak awal kasus ini dan akhirnya memberi rekomendasi ke KPU untuk membatalkan keputusannya dan menerima PKPI dan PBB masuk dalam daftar peserta Pemilu 2014.[5]

---

4 Wawancara anggota Bawaslu Provinsi Lampung, 25 Febuari 2014, di Jakarta.

5 Bawaslu memproses pelanggaran KPU ke DKPP, yang tidak melaksanakan

Di beberapa daerah, konflik kepentingan antara kedua lembaga ini banyak terjadi, apalagi bila ada intervensi dari peserta Pemilu yang mengganggu dan melemahkan independensi anggota penyelenggara. Dalam konteks ini UU juga mengamanahkan pembentukan lembaga kehormatan yang bertugas menindak pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, baik yang dilakukan oleh anggota KPU dan perangkat di bawahnya maupun Bawaslu dan perangkat di bawahnya. Lembaga kehormatan tersebut adalah DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu).

DKPP adalah lembaga yang bersifat tetap dan berpusat di ibu kota negara. DKPP bersifat sentralistik dan tidak ada lembaga serupa di daerah. Seluruh pelanggaran kode etik di semua tingkatan di seluruh Indonesia ditindaklanjuti proses "peradilannya" di sidang-sidang DKPP yang berkantor di Jakarta. Sejak bertugas, DKPP telah memutus perkara pelanggaran kode etik oleh ketua dan anggota KPU dan Bawaslu di berbagai tingkatan, dan telah memberikan sanksi dari yang ringan sampai yang berat, yaitu pemberhentian tetap.[6] Putusan semacam ini tentunya merupakan "peringatan" bagi penyelenggara Pemilu untuk lebih berhati-hati dan tetap menjaga independensi, integritas, dan kredibilitas individual sebagai penyelenggara yang amanah. Tetapi tidak sedikit juga putusan DKPP telah melahirkan kontroversi karena dinilai melampaui kewenangannya.

---

rekomendasi Bawaslu terkait PKPI, http://politik.news.viva.co.id/news/read/398657-soal-pkpi--bawaslu-adukan-kpu-ke-dkpp.

6 http://news.detik.com/read/2014/06/12/154900/2606484/10/ini-jumlah-perkara-yang-ditangani-dkpp-terkait-Pemilu-selama-2-tahun; http://www.merdeka.com/khas/keputusan-dkpp-melebihi-kewenangan-kisruh-Pemilu-2014-1.html; http://microsite.metrotvnews.com/metronews/read/2013/08/15/1/175163/DKPP-Dinilai-Lampaui-Batas-Kewenangan

Demokrasi lokal yang merupakan pengalaman baru bagi seluruh pemangku kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, menjadi sebuah entitas baru yang menegasikan entitas tradisional demokrasi sebagai musyawarah dan mufakat dalam proses pengambilan keputusan politik maupun domestik. Demokratisasi lebih didasarkan pada semangat perubahan dan kritik ekstrem terhadap seluruh kebijakan dan praktik Orde Baru yang sentralistik, namun belum didukung oleh kesiapan infrastruktur yang seharusnya menjadi prasyarat demokrasi. Suatu keniscayaan bahwa perubahan dan transisi akan terjadi untuk mempersiapkan segala hal yang mendukung demokrasi. Carut-marut penyelenggaraan Pemilukada dan hasilnya merupakan bukti empirik proses transisi yang belum selesai secara tuntas. Dalam hal penyelenggaraan Pemilu, suatu lembaga penyelenggara yang independen, profesional, dan berintegritas masih belum maksimal memberikan kontribusi bagi terwujudnya kualitas demokrasi. Persoalan demi persoalan menyangkut kinerja penyelenggaraan Pemilu selama ini tentu mengundang perhatian para pemangku kepentingan untuk memberikan saran perbaikan, termasuk dari kalangan internal penyelenggara Pemilu itu sendiri.

Menurut hasil wawancara yang penulis lakukan dengan narasumber anggota Bawaslu, tugas pengawasan terkonsentrasi pada seluruh tahapan Pemilu yang disiapkan dan dilaksanakan oleh KPU. Dari berbagai persoalan pada tahapan Pemilukada, yang sangat krusial adalah pemutakhiran data pemilih. Perubahan pola demokrasi dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung tidak diiringi dengan kesiapan infrastruktur yang matang, memadai, dan modern. Disepakatinya demokrasi langsung sebenarnya berimplikasi pada warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk menjadi pemilih. Data pemilih yang berasal dari data penduduk merupakan problem akut setiap menjelang tahun

Pemilu. Masalah mendasarnya adalah aspek teknis penyediaan data pemilih, sebagai konsekuensi pemilihan langsung yang tidak didesain secara baik. Profesionalitas pendataan dengan administrasi modern menjadi kebutuhan mendesak. Menjadi lebih ringan bila pemilihan kepala daerah hanya dilakukan oleh 45 atau 75 anggota DPRD saja, dan tidak mengikutsertakan komposisi jumlah penduduk.

Persoalan data pemilih ini merupakan satu dari sederet persoalan, termasuk kualitas kampanye, kualitas pencalonan, dan sebagainya. Kesibukan temporal terkait data pemilih tentu menguras energi dalam penyelesaian soal DPT, yang selalu menjadi isu sensitif menjelang Pemilu. Isu ini berimplikasi pada soal-soal teknis lain, seperti pengadaan dan distribusi logistik; bahkan lebih jauh, pada hak konstitusional warga. Lebih mendalam narasumber di Bawaslu mengidentifikasi ada dua hal urgen yang berpotensi memunculkan masalah bila tidak dipikirkan secara matang. Dua hal yang dimaksud adalah adanya dua kamar masalah, yaitu kamar politik dan kamar administrasi Pemilu.

Kamar politik menjadi ranah partai politik, seperti aspek pencalonan, aspek kampanye dan pendanaan politik, serta soal politik uang. UU yang ada belum mendesain penguatan kontrol penyelenggara terhadap pendanaan kampanye—Dari mana dananya? Donaturnya siapa? Bagaimana distribusinya? Pengeluaran dan pencatatannya bagaimana? Adapun Peraturan KPU tentang pendanaan kampanye hanya persoalan legislatif saja. KPU dan Bawaslu sebenarnya bisa menjadi instrumen penguatan kamar politik dan infrastruktur politik bila konsentrasi, fokus, dan waktu mereka diarahkan untuk kepentingan tersebut. Kamar administrasi juga tidak tertib, terutama terkait data pemilih. Bagaimana pemasukan dan pemutakhiran data kependudukan yang sifatnya dinamis, seperti mutasi kependudukan, migrasi, meninggal

dunia, pemilih pemula, dan seterusnya, menjadi persoalan administrasi tersendiri. Begitu pun penyajian data untuk keperluan ilmiah belum bisa dimanfaatkan karena buruknya aspek administrasi.

Pemutakhiran data pemilih merupakan salah satu tugas KPU yang dilakukan dengan mengandalkan data kependudukan dari pemerintah dan dengan mempertimbangkan juga data Pemilu, pemilihan gubernur, dan pemilihan bupati/walikota terakhir untuk kemudian menetapkannya menjadi daftar pemilih. Idealnya data pemilih merupakan data yang setengah matang dan siap digunakan pada tahap persiapan, bukan pada tahap pelaksanaan. Di dalam UU pemutakhiran data pemilih memang masuk dalam tahap pelaksanaan, sehingga KPU harus melakukan kegiatan pendataan *door to door*.

Konsekuensi masuknya pendataan pemilih dalam tahap pelaksanaan adalah bertambahnya pekerjaan teknis KPU sehingga menjadi beban anggaran negara setiap menjelang Pemilu dan Pemilukada. Seharusnya data penduduk terdokumentasi dan selalu *update* di instansi Catatan Sipil dan diproses secara reguler oleh kesekretariatan KPU sebagai data Pemilu. Dengan demikian, pemutakhiran data akan selalu menjadi bagian dari pekerjaan rutin. Dalam praktiknya saat ini pekerjaan tersebut malah menjadi pekerjaan KPU dalam tahap pelaksanaan.

Beban kerja KPU di atas telah menjadi bagian dari peraturan KPU tentang bagaimana memperoleh data pemilih di lapangan. Pelaksanaan pemutakhiran data pemilih di lapangan secara teknis dilakukan oleh KPU daerah dengan perangkat PPK dan PPS di kecamatan dan desa/kelurahan. Hal ini ditetapkan melalui Peraturan KPU No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pe-

tugas dipersiapkan mulai dari tingkat desa dengan mengguna-kan aparat pemerintah desa bersangkutan yang kemudian di-rekrut oleh penyelenggara Pemilu di tingkat desa (PPS) menjadi PPDP (Petugas Pemutakhiran Data Pemilih). Jumlah anggota PPDP sebanyak jumlah anggota PPS, yaitu 3 orang. PPDP ini bertugas dari pintu ke pintu untuk mendata pemilih sebagai basis untuk menentukan daftar pemilih sementara (DPS).

Namun demikian, sebelum sampai di tingkat yang lebih tinggi, pemutakhiran data dimulai dari permintaan/koordinasi KPU di masing-masing tingkatan kepada/dengan pemerintah daerah terkait data penduduk yang memiliki potensi sebagai pemilih. Data ini disebut Data Penduduk Potensial Pemilih Pe-milu (DP4). Pemda dan KPU dapat juga menggunakan daftar pemilih tetap (DPT) terakhir sebagai basis penyusunan DP4 dan DPS. Pemberitahuan ke pemerintah daerah oleh KPU terkait data kependudukan ini paling lama dilakukan 6 bulan sebelum hari dan tanggal pemungutan suara. Data kependu-dukan berupa DP4 dan DPS ini selanjutnya digunakan oleh KPU provinsi dan kabupaten/kota untuk diserahkan ke PPS melalui PPK dan diteruskan ke RT dan RW sebagai PPDP untuk selanjutnya diadakan pemutakhiran data pemilih. Basis data ini yang kemudian dijadikan acuan menyusun daftar pemilih sementara (DPS) di tiap-tiap TPS. Dengan demikian, kerja KPU atau PPS di tingkat desa menjadi kerja teknis pendataan langsung melalui PPDP yang menggunakan aparat desa, RT/RW. Dengan kerja ini mereka mendapatkan gaji 2 bulan kerja yang diambil dari APBD.

Pembiayaan berikutnya terkait kegiatan bimbingan teknis PPDP dan sosialisasi DPS untuk menyusun Daftar Pemilih Tam-bahan sebelum menjadi DPT. Seluruh rangkaian pelaksanaan pemutakhiran data ini, selain menguras tenaga dan biaya yang cukup besar, juga menjadi komponen yang memberi kontribusi pada mahalnya demokrasi Pemilukada.

Efisiensi anggaran penyelenggaraan Pemilukada dapat tercapai bila pendataan Pemilu dijadikan bagian dari pendataan penduduk rutin dan berkelanjutan yang menjadi tugas pemerintah dan sekretariat KPU. Lebih modern lagi, bila Pemilu(kada) bisa dilakukan secara *online* dengan menggunakan e-KTP—melalui sistem IT data kependudukan, bila seseorang sudah tidak memenuhi persyaratan lagi sebagai pemilih (misalnya, karena meninggal dunia) atau sudah menjadi pemilih pemula, secara otomatis orang tersebut akan terseleksi dengan tepat. Pemakaian tenaga manusia secara massal bisa diperkecil sehingga kian menghemat biaya.

Aspek efisiensi lain dari pemanfaatan teknologi *online* adalah mengurangi pengadaan logistik, seperti kotak suara, kertas, tinta, dan biaya transportasi. Semua efisiensi ini dapat menekan biaya tinggi dalam politik, baik dalam hal politik biaya (*cost politics*) maupun politik uang (*money politics*). Biaya pada saat sosialisasi, pencalonan, kampanye, bahkan saksi-saksi di TPS bisa direduksi bila mekanisme demokrasi langsung bisa dilaksanakan secara lebih modern dengan mengadopsi kemajuan teknologi informasi yang sudah semakin canggih. Selain biaya untuk pemutakhiran data pemilih, bimbingan teknis dan sosialisasi DPS, masih terdapat biaya honorarium petugas KPPS yang menghabiskan dana cukup besar.

Bagian pemutakhiran data ini, bila masuk dalam tahap persiapan dan telah dilakukan oleh pemerintah atau bagian administrasi KPU secara permanen dan rutin sebagai bagian tugas keseharian, maka akan membuat energi penyelenggara tak tersita habis. KPU bisa lebih fokus menghadapi aspek-aspek kualitatif partai politik dan kandidat. Terkait aspek-aspek kualitatif tersebut, penyelenggara seharusnya diberi kewenangan untuk memastikan inklusifnya mekanisme demokratis yang dilakukan internal partai dalam merekrut calon

kepala daerah. Dengan demikian, pembedaan yang dilakukan untuk menyeleksi kandidat adalah pembedaan dari perspektif kualitas, kapasitas, integritas, kapabilitas, dan kredibilitas. Secara umum hal ini memang merupakan kewenangan internal partai politik. Namun penyelenggara dapat diberi kewenangan terkait mekanisme demokrasinya yang secara normatif tercantum dalam AD/ ADT partai maupun yang secara operasional dipraktikkan dalam forum pengambilan keputusan partai. Penyelenggara berhak menentukan kepesertaan Pemilu dalam aspek demokrasi tersebut. Partai yang tidak menjalankan nilai-nilai demokrasi dalam mekanisme rekrutmen, seleksi, dan penetapan kandidat mereka bisa didiskualifikasi dari kepesertaan Pemilukada.

Lebih mendalam lagi, penyelenggara seharusnya bisa berperan lebih aktif dan konkret dalam mencermati pendanaan kampanye partai politik dan kandidat dalam Pemilukada. Selama ini peran tersebut masih artifisial dan administratif, yakni melalui pemeriksaan laporan partai-partai yang lebih seperti formalitas semata. Dalam hal dana kampanye, kesenjangan antara laporan partai dan kandidat dengan keadaan di lapangan sangat tajam. Beberapa *event* diselenggarakan oleh kandidat dengan dana yang besar. Pengadaan dan pemasangan alat peraga, baliho, spanduk, pemasangan iklan di koran, televisi, radio, kartu nama, tanda kasih dan tali kasih juga membuktikan betapa besar pendanaan yang dikeluarkan oleh partai atau kandidat. Untuk menjalan peran tersebut, penyelenggara dapat berkoordinasi dengan aparat yang berwewenang untuk mengintegrasikan pengusutan pendanaan kampanye ini dengan pencucian uang (*money laundering*). Menurut peneliti, sumber-sumber pendanaan bisa juga ditelusuri sampai ke bandar-bandar atau cukong-cukong dari kalangan perusahaan dan personal pengusaha yang membantu pendanaan kandidat.

Dengan berbagai pembenahan yang sudah disebutkan, aspek efektivitas penyelenggaraan Pemilu secara langsung dapat diperoleh, sehingga penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu dapat lebih fokus pada aspek-aspek politik (kandidasi kepala daerah baik dari partai politik maupun perseorangan secara *fair* dan tidak diskriminatif, tata cara kampanye, mekanisme pelaporan pendanaan kandidat dan Parpol, dan lain-lain) dan kualitas substansial demokrasi yang mendorong partisipasi pemilih secara cermat dan cerdas melalui kegiatan sosialisasi yang tepat sasaran. Dengan demikian, kesemuanya itu secara fungsional menjadi instrumen penguatan demokrasi, sehingga menghasilkan kepemimpinan daerah yang transformatif demi kepentingan kesejahteraan rakyat. Hendaknya penyelenggara Pemilu juga memberi kontribusi, bukan saja dalam hal peningkatan kualitas Pemilu, tetapi juga dalam mengeliminasi demokrasi "muka dua" yang melahirkan dinasti dan korupsi politik sebagai akibat dari politik Pemilukada berbiaya tinggi.

Jika penyelenggara Pemilu mampu menyelenggarakan semua tahapan Pemilukada secara baik dan memuaskan publik luas, peserta Pemilu(kada) dan para pemangku kepentingan tentu akan memperoleh simpati dan kepercayaan publik. Dampak positifnya, potensi sengketa hasil Pemilu tentu akan berkurang sehingga mengurangi biaya politik yang mesti dikeluarkan untuk melakukan gugatan ke MK. Pembiayaan untuk bersengketa di pengadilan MK, untuk memobilisasi saksi-saksi, mengumpulkan bukti-bukti pendukung, memberi honorarium pengacara, dan biaya-biaya ilegal berupa suap sebagaimana terjadi pada kasus Akil Mochtar dan pengacara Susy, akan menguras uang kandidat di ujung perjuangan politiknya. Karena itu, regulasi perlu secara preventif menekan aspek-aspek yang bisa memberi peluang bagi aktor buruk untuk melakukan pelanggaran politik maupun pidana dalam ruang demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, As'ad Said. 2009. *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: LP3ES.

Allan. Kenneth. 2006. *Contemporary Social and Sociological Theory Visualizing Social Words*. Pine Forge Press.

Archer, Margareth. 1995. *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. USA: Cambridge University Press.

Aspinall, Edward and Greg Fealy, ed. 2003. *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.

Aspinall, Edward and Marcus Mietzner, ed. 2010. *Problems of Democratisation in Indonesia, Election, Institution and Society*. Singapore: ISEAS.

Bourdieu, Pierre. 2008. *Political Interventions: Social Science and Political Action*. New York: Versa.

Burrel, G., and G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann Educational Books.

Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. USA: Blackwell Publishing.

Checkland, Peter. 1981. *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester, UK: Wiley.

------. 1991. "From Framework through Experience to Learning: The Essential Nature of Action Research", in *Information Systems Research: Contemporary Approach and Emergent Traditions*, edited by Nissen H-E. Amsterdam: Elsevier.

------. 1999. *Soft Systems methodology: A 30 years Retrospective*. Chichester: Wiley.

------ and S. Holwell. 1998. *Information, Systems, and Information Systems*. Chichester: Wiley.

------ and Jim Scholes. 1990. *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester: John Willey and Sons, Ltd.

------ and John Poulter. 2006. *Learning for Action: A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology and Its Use for Practitioners, Teachers and Students*. Chichester: John Willey and Sons, Ltd.

Corbetta, Pierregiorgio. 2003. *Social Research: Theory, Methods and Techniques*. London: Sage Publication.

Coleman, William Donald. 1988. *Business and Politics: A Study of Collective Action*. Canada: McGill-Queen's University Press.

Creswell, John W. 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methode Approaches*, 2nd ed. London: Sage Publication.

Effendi, Tadjuddin Noer, ed. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: CCSS and Pustaka Pelajar.

Erb, Maribert and Priyambudi Sulistiyanto, ed. 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.

Freedom House. 2009. *Freedom in the World 2009*. Wasington DC: Freedom House.

Faulks, Keith. 1999. *Political Sociology; A Critical Introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Gammack, J. 1995. "Modelling Subjective Requirements Objectifly" Pp. 159-185, in *Information Systems Provision: The Contribution of Soft Systems Methodology*, edited by F. Stowel. London: McGraw-Hill.

Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. USA: Cambridge University Press.

Giddens, Anthony. 1973. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.

------. 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London: Macmillan.

------. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: Polity Press.

------. 1990. *The Consequences of Modernity*. California: Polity Press.

------. 1993. *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*. California: Stanford University Press.

------. 1995. *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*. California: Stanford University Press.

------ and Jonathan Turner. 1987. *Social Theory Today*. California: Stanford University Press.

------ and David Held. 1981. *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan dan Konflik*, translated by Vedi R. Hadiz. Jakarta: Rajawali.

Hadiz, Vedi R. (2005). *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta:LP3ES.

------. 2007. *The Localization of Power in Southeast Asia*.

------. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indoneisa: A Southeast Asia Perspectives*. California: Stanford.

------ and Richard Robison. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. Curzon: Routledge.

Hanif, Hasrul. 2008. *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir: Partisipasi, Representasi dan Demokrasi di Aras Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hardjosoekarto, Sudarsono. 2012. *Soft Systems Methodology (Metodologi Serba Sistem Lunak)*. Jakarta: UI Press-LabSosio Pusat Kajian Sosiologi.

Haris, Syamsudin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas*. Jakarta: ELSAM.

Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

------ and Joan M. Nelson. 1976. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. London: Harvard University Press.

Jamil, Gunawan. 2005. *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Jones, Pip. 2009. *Pengantar Teori-Teori Sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Juliantoro, Dadang, ed. 2000. *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Johnson, Kenneth G. 1991. *Thinking Creatically: A Systematic, Interdiciplinary Approach to Creative*. Englewood, NJ: Institute of General Semantics.

Kemmis, Stephen. 1988. "Action Research", in *Educational Research, Methodology and Measurement: An International Handbook*, edited by J. P. Keeves. Oxford: Pergamon Press.

Lawang, Robert. 2004. *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologik: Suatu Pengantar*. Depok: FISIP-UI Press.

Loyal, Steven. 2003. *The Sociology of Anthony Giddens*. London: Pluto Press.

MacIntyre, Andrew and Douglas Ramage. 2008. *Seeing Indonesia as a Normal Country: Implications for Australia*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.

Mainwaring, Scott P. and Timothy R Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America." Pp. 1-34 in *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, edited by S. P Mainwaring and T. R. Scully. California: Stanford University Press. .

Marbun, B. N. 2005. *Otonomi Daerah 1945–2005: Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Marvasti, Amir B. 2004. *Qualitative Research in Sociology*. London: Sage Publication.

Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third Word*. New York: Princeton University Press.

Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. London: Oxford University Press.

Nee, Victor. 2005. "The New Institutionalism in Economic Sociology." In *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Princenton University Press.

Neuman, Lawrence W. 2009. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, 7th ed. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Nordholt, Henk Schulte and Gerry Van Klinken. 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV.

Nungtjik, A. R. 1958. Menudju Otonomi Daerah Seluas-luasnja. Djakarta.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Camrbidge: Cambridge University Press.

Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State, the Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press.

Palmer, P. J. and E. Jacobson. 1971. *Action Research: A New Style of Politics, Education and Ministry*. New York: National Council of Churches.

Perdue, William D. 1986. *Sociological Theory*. California: Mayfield Publishing Company.

Phillips, Kevin. 2004. *American Dynasty, Aristocracy, Fortune, and the Politics of Deceit in the House of Bush*. New York: The Penguin Group.

Pierson, John. 2010. *Tackling Social Exclusion*. London and New York: Routledge.

Piliang, Indra J., ed. 2006. *Desain Baru Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Centre for Strategic and International Studies.

Prasojo, Eko. 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok:

Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

------. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik: Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja, Keterlibatan, dan Partisipasi dalam Pelayanan Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Kependudukan*. Jakarta: YAPPIKA.

Priyono, B. Herry. 2002. *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: KPG.

Rasyid, Ryaas. 2005. "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depannya", dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, editor Syamsudin Haris. Jakarta: LIPI Press.

Ringland, Gill. 2004. *Scenario Planning: Managing for the Future*. Chichester: Wiley.

Ritzer, George and Douglas J. Goldman. 1996. *Modern Sociological Theory*. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.

------. 2004. *Teori Sosiologi Modern*, *6th*, ed, translated by Alimandan. Jakarta: Prenada Media.

Riyadmadji, Dodi, ed. 2011. *Profil Kepala Daerah Hasil Pemilukada 2010*, vol. 1-2. Jakarta: Direktorat Jenderal Otda Kemendagri RI.

------. 2012. *Profil Kepala Daerah Hasil Pemilukada 2011*. Jakarta: Direktorat Jenderal Otda Kemendagri RI.

Senge, Peter. 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

------. 2006. *The Fifth Dicipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Seidman, Steven and Alexander Jefrey C. 2001. *The New Social Theory Reader*. London dan New York: Routledge

Sherlock, Stephen. 2003. *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi*. Canberra: Centre for Democratic Institutions.

Sidel, John T. 2005. "Bossism and Democracy in the Philipines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternatif Framework for the Study 'Local Strongmen'", in *Politicing Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*, edited by John Harris, Kristian Stokke and Olle Tornquist. London and New York: Palgrave Macmillan

Silaen, Victor. 2012. *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*. Jakarta: Permata Aksara.

Solihin, Dadang. 2001. *Kamus Istilah Otonomi Daerah*. Jakarta: ISMEE.

Susman, G. L. 1978. "Action Research: A Sociotechnical Systems Perspective", in *Beyond Method: Strategies for Social Research*, edited by G. Morgan. Newbury Park: Sage.

Sutopo, Ariesto H. and Adrianus Arief. 2010. *Terampil Mengolah Data Kualitatif dengan Nvivo*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Stowell, F. 1995. "Empowering the Client: The Relevance of SSM and Interpretivism to Client-Led Design", Pp. 118-133, in *Information Systems Provision: The Contribution of Soft Systems Methodology*, edited by F. Stowell. London: McGraw-Hill.

Sztompka. Piotr. 1993. *Sosiologi Perubahan Social*. Jakarta: Prenada Media Group.

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. London: Addison-Wesley Publishing.

Thompson, John B. 1989. "The theory of Structuration", in *Social Theory in Modern Societies: Anthony Giddens and His Critics*, edited by David Held and John B. Thompson. Cambridge: Cambridge University Press.

Tomsa, Dirk. 2008. *Party Politics and Democratization in Indonesia: Golkar in the Post-Soeharto Era*. London and New York: Routledge.

Turner, Mark and Owen Podger. 2003. *Decentralisation in Indonesia: Redesigning the state*. Australia: Asia Pasific Press.

Walliman, Nicholas. 2006. *Social Research Methods*. London: Sage Publication.

Warren, Mark E. 1999. "Democratic Theory and Trust", in *Democracy and Trust*, edited by Mark E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press.

------. 2008. "Citizens Representatives", in *Designing Deliberative Democracy*, edited by Mark E. Warren and Hillary Pearse. Cambridge: Cambridge University Press.

Wasistiono, Sadu. 2005. "Desentraliasi, Demokratisasi dan Pemben-

tukan Good Governnance", dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, editor Syamsudin Haris. Jakarta: LIPI Press.

Wilson, B. 1984. *Systems: Concepts, Methodologies and Aplications*. Chichester, Wiley.

------. 1990. *Systems: Concepts, Methodologies and Aplications*, Second Edition. Chichester: Wiley.

Wiratmoko, Nick T. dkk, ed. 2004. *Yang Pusat dan yang Lokal: Antara Dominasi, Resistensi, dan Akomodasi Politik di Tingkat Lokal*. Salatiga: Pustaka Pelajar dan Pustaka Percik.

Yayasan Tifa. 2004. *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*. Jakarta: Yayasan Tifa.

Zuhro, Siti, ed. 2009. *Peran Aktor dalam Demokratisasi*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Jurnal

Baskerville, R. L. and A. T. Wood-Harper. 1996. "A Critical Perspectif on Action Research as A Method for Information Sistems Research". *Journal of Information Technology* 11: 235-46.

------. 1998. "Diversity in Information Systems Action Research Methods". *European Journal of Information Systems*: 90-107.

Becker, G. S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Group for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* 63: 371-400.

Boudreau, Vincent. 2009. "Elections, Repression and Anuthoritarian Survival in Post-Transition Indonesia and The Philipines". *Pasific Review* 22(2): 233-53.

Buehler, Michael. 2007. "Local Elite Reconfiguration in Post New Order Indonesia: The 2005 Election of District Government Heads in South Sulawesi". *Review of Indonesian and Malaysian Affairs* 41(1): Pages 119-47.

------ and Paige Tan. 2007. "Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province".

Carnegie, Paul J. 2008-2009. "Democratization and Decentralization

in Post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics". *Pacific Affairs* 81(4).

Cronholm, Stefan and Goldkhul Goran. 2003. "Understanding the Practice of Action Research". *2nd Euroupean Conference on Research Methods in Business and Management, UK.*

Davidson, Jamie S. 2009. "Dilemmas of Democratic Consolidation in Indonesia". *Pacific Review* 22(3): 293-310.

"Demokrasi dan Transformasi Institusi Tradisional", 2009. *Demos* 13(2), November.

Djadijono, M. 2007. "Fraksi, Recalling dan Performance Wakil Rakyat (The Party Caucus: Recall and Performance of the People's Representatives)". *Analisis CSIS* 36(2): 182-98.

Dougan, W.R. and J.M. Synder, Jr. 1996. "Interest-Group Politics Under Majority Rule". *Journal of Publik Economics* 61.

Dryzek, John S. 1996. "Political Inclusion and Dynamics of Democratization". *American Political Science Review* 90(1).

Duncan, Christopher R. 2007. "Mixed Outcomes: The Impact of Regional Autonomy and Decentralization on Indigenous Ethnic Minorities in Indonesia". *Development and Change* 38(4): 711–733.

Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.

Hardjosoekarto, Sudarsono. 2012. "Construction of Social Development Index as a Theoretical Research Practice in Action Research by Using Soft Sistem Methodology". *System Practice Action Research* 10.1007/s-9237-9.

Harjanto, Nico. 2011. "Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia". *Analisis CSIS: Politik dan Kekerabatan di Indonesia* 40(2): 138-159.

Kristiadi, J. 2011. "Proyek dan Dinamika Politik 2011". *Analisis CSIS: Korupsi dan Patronase Politik* 40(1): 1-9.

McKay, Judy and Peter Marshall. 2001. "The Dual Imperatif of Action Research". *Journal Information Technology and People* 14(1): 46-59.

"Menuju Indonesia Masa Depan", 2009. *Prisma, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi* 28, Oktober.

Mietzner, Marcus. 2006. "Local Democracy: Old Elite Are Still in Power, But Direct Elections Now Give Voters A Choice". *Jurnal Inside Indonesia* 85.

------. 2008a. "Comparing Indonesia's Party System of the 1950s and the Post Suharto Era". *Journal of Southeast Asian Studies* 39(3): 431-53.

------. 2008b. "Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fundraising in Contemporary Indonesia". *South East Asia Research* 16(2): 225-54.

------. 2009. "Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynasties and Consolidation of the Party System". *Analysis, Lowy Institute for International Policy*.

Miklian, Jason and Scott Carney. 2013. "Corruption, Justice and Violence in Democratic India". *SAIS Review* 33(1): 37–49.

Mouzelis, Nicos. 1989. "Restructuring Structuration Theory". *The Sociological Review* 37(4): 613–635.

"Multikulturalisme dan Pergulatan Identitas", 2010. *Demos* 14(1), Juli.

"Parpol dan Pemilu", 2009. *Demos* 12(3), Maret.

"Politisasi Demokrasi: Politik Lokal Baru", 2005. *Demos*.

Renai. 2001. "Perubahan di dalam Dinamika Politik Lokal Pedesaan". *Jurnal Politik Lokal & Social-Humaniora* (April-Mei 2001).

------. 2001. "Peluang bagi Masyarakat Marginal". *Jurnal Politik Lokal & Social-Humaniora* (Oktober 2001).

"Senjakala Kapitalisme dan Krisis Demokrasi", 2009. *Prisma, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi* 28, Juni.

Sherlock, Stephen. 2005. "Indonesia's Regional Assembly: Democracy, Representation and the Regions". *CDI Policy Papers 2005/1, Centre for Democratic Institutions*.

------. 2007. "The Indonesian Parliament After Two Elections: What Has Really Changed?". *CDI Policy Paper 2007/1, Centre for Democratic Institutions*.

------. 2008. "Parties and Decision-Making in the Indonesian Parliament: A Case Study of the Pornography Bill". *Australian Journal*

of Asian Law 10(2): 159-83.

------. 2009. "Indonesia's 2009 Elections: The New Electoral System and the Competing Parties". *CDI Policy Papers on Political Governance 2009/01, Centre for Democratic Institutions*.

Sidel, John T. 1999. "Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines". *East-West Center Series on Contemporary Issues in Asia and The Pacific*.

Sujatmiko, Iwan G. 2011. "Social Exclusion and Inclusion Policy in Indonesia". *International Journal of Business and Social Science* 2(23).

Rose, Jeremy. 2002. "Interaction, Transformation and Information Systems Development: An Extended Application of Soft Systems Methodology". *Information Technology & People:* 242-252.

Tan, Paige J. 2006. "Indonesia Seven Years After Suharto: Party Sistem Institutionalization in A New Democracy". *Contemporary South East Asia Research* 28(1): 484-508.

Tomsa, Dirk. 2009a. "Electoral Democracy in a Divided Society: The 2008 Gubernatorial Election in Maluku, Indonesia". *South East Asia Research* 17(2): 229-59.

Ufen, Andreas. 2008a. "Political Party and Party System Institutionalisation in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philipines and Thailand". *Pasific Review* 21(3): 327-50.

------. 2008b. "From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia". *South East Asia Research* 16(1): 5-41 .

Warren, Mark E. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?". *American Journal of Political Science* 48(2): 328-343.

------. 2006. "Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption". *American Journal of Political Science* 50(1): 160-174.

------. 2006. "Political Corruption as Duplicitous Exclusion". *Political Science and Politics* 37(4): 803-807.

Webber, Douglas. 2006. "Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post Suharto Indonesia". *Democratization* 13(3): 396-429.

Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature* XXXVIII: 595-613.

Tesis dan Disertasi

Datta, Indraneel. 2002. *Parliamentary Politics in Soeharto's Indonesia 1987-98*, PhD thesis, School of Oriental and African Studies. London: University of London.

Kenichi, Uchiyama. 1999. *Reinterpreting Soft System Methodology (SSM): Introduction Actuality into The Field of Management and Information Systems Studies*. London: London School of Economics and Political Science.

Kronheffer, Ylva. 2011. *Promoting Democracy in a One-Party State: The Role of Civil Society in Vietnam*. Master Thesis. Stockholm: Stockholm University.

Rose, Jeremy. 2000. *Information System Development as Action research: SSM & Structuration Theory*. PhD Thesis. Aalborg University.

Tapp, Keith A. 2001. *Mapping Democratic Practice Using Soft Systems Methodologies*. PhD Thesis. The University of Queensland.

Media Cetak

Muhtadi, Burhanuddin. 2011. “Defisit Demokrasi”. *Kompas*, 12 Mei.

Sujatmiko, Iwan G. 2009. “Warga Negara, Pemilu dan Demokrasi Transformatif”. *Kompas*, 9 Juli.

Website, Prosiding, dan Makalah

Hardjosoekarto, Sudarsono. 2011. “An Application of System Methodology to Conceptualize Social Development for Informal Sector”. *Procceding First International Conference on Emerging Research Paradigm in Business and Social Sciences*.

Peraturan

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

INDEKS

L

M

N

O

P

R

S

T

U

TENTANG PENULIS

Dr H. Muhammad Aqil Irham MSi lahir di Kotabumi, 11 Desember 1969. Saat ini menjabat Lektor Kepala di IAIN Raden Intan, Bandar Lampung. Sebelumnya ia adalah Pembantu Dekan III Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan (2003-2007) dan Sekretaris Jurusan Sosiologi dan Politik Islam Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan (2001-2003).

Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Aqidah dan Filsafat IAIN Raden Intan tahun 1992. Gelar magister dia raih tahun 2000 dan gelar doktor tahun 2015, keduanya dari Program Pascasarjana Sosiologi Universitas Indonesia.

Buku-buku yang pernah ditulisnya, *Industri dan Komunitas Lokal* (IAIN Press, 2001) serta *Pengantar Sosiologi Politik* (Aura Press, 2014). Aqil juga menghasilkan sejumlah tulisan yang dipublikasikan sebagai bab di dalam buku maupun jurnal ilmiah, antara lain, "Pemikiran Sosiologis Emile Durkheim" (2008), "Mengenal Sosiologi Masyarakat Lampung: Sebuah Pengantar Awal" (2008), "Lembaga Perwatin dan Kepenyimbangan sebagai Institusi Demokrasi Lokal di Provinsi

Lampung” (2011), dan “Sekilas tentang Teori-Teori Sosiologi” (2011). Artikel-artikelnya yang bertemakan sosial, politik, kebudayaan, dan keagamaan dimuat di sejumlah media cetak seperti *Lampung Post* dan *Radar Lampung*.

Sebagai akademisi, M. Aqil Irham pernah mengikuti berbagai konferensi, seminar, lokakarya, ataupun simposium, di antaranya Simposium Nasional tentang Warisan Khazanah Intelektual Muslim yang diselenggarakan oleh Universitas Muhammadiyah Malang (2000) dan The International Seminar on Conflict Resolution: Law Perspective yang diselenggarakan oleh Mediation Center IAIN bekerja sama dengan Arizona State University (2007).

Selain kegiatan akademik, ia memiliki segudang pengalaman sebagai aktivis organisasi kemasyarakatan. Kariernya sebagai aktivis dimulai sejak mahasiswa di Lampung. Kini ia adalah Wakil Sekretaris Jenderal PB Nahdlatul Ulama periode 2015-2020, setelah sebelumnya menjabat Sekretaris Jenderal PP Gerakan Pemuda Ansor (2011-2016).

Buku *Demokrasi Muka Dua* ini merupakan buku pertama dari trilogi tentang demokrasi Indonesia. Pembaca dapat menjalin korespondensi dengannya di alamat surat elektronik: *aqil.irham@gmail.com*.

DEMOKRATISASI di Indonesia pasca-Reformasi 1998 telah memperoleh pengakuan dan pujian dari dunia internasional. Indonesia pun disanjung-sanjung sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia. Kendati demikian, kehidupan demokrasi saat ini masih diwarnai berbagai masalah akut seperti korupsi, politik dinasti, atau politik kartel. Semua ini merebak luas bersamaan dengan desentralisasi dan otonomi daerah.

Melalui analisis mendalam atas seluk-beluk pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) yang telah berlangsung sejak 2005, buku ini memaparkan dua perspektif—neo-institusionalis yang optimistik dan relasi kuasa yang kurang optimistik—dalam memahami persoalan tersebut. Penulis juga memberi sudut pandang yang lebih komprehensif untuk menjembatani kedua perspektif tersebut. Buku ini merupakan literatur yang baik bagi pembaca yang ingin memahami demokrasi Indonesia.

***

"Buku ini merupakan usaha untuk menelaah ulang demokrasi di Indonesia, khususnya dari sudut pandang pertarungan politik di sekitar pemilihan kepala daerah (Pilkada). Penulis berupaya memberikan perspektif yang dibentuk lewat eksplorasi berbagai teori ilmu sosial mengenai kekuasaan dan konflik sosial. Dalam hal ini, ia memberikan sumbangan yang agak 'beda' dari sebagian penulis yang cenderung hanya menawarkan deskripsi tentang seluk-beluk pertarungan Pilkada. Sebagai upaya memadukan teori sosial dengan analisis empiris, buku ini patut didukung."

Vedi Hadiz, Professor of Asian Studies, Asia Institute, The University of Melbourne

KPG (KEPUSTAKAAN POPULER GRAMEDIA)
Gedung Kompas Gramedia, Blok 1 Lt. 3
Jl. Palmerah Barat 29-37, Jakarta 10270
Telp. 021-53650110, 53650111 ext. 3359
Fax. 53698044, www.penerbitkpg.com
KepustakaanPopulerGramedia; @penerbitkpg; penerbitkpg